

Effektivität im Wandel

Der Stellenwert der Wirkungsmessung bei der Arbeitsmarktintegration von den Achtzigern bis Heute

Theresa Reimer, 1610406021

Bachelorarbeit 2

Eingereicht zur Erlangung des Grades
Bachelor of Arts in Social Sciences
an der Fachhochschule St. Pölten

Datum: 29.04.2019

Version: 1

Begutachter*in: Thomas Truppe BA, MA; Mag. Christian Tuma

Abstract

Deutsch

In der vorliegenden Bachelorarbeit 2 wurde auf Basis der Methoden der qualitativen Sozialforschung der Stellenwert von Effektivität in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung der letzten vier Jahrzehnte untersucht. Es wurden leitfadengestützte Interviews mit Expert*innen geführt, diese wurde mithilfe der Methode des offenen Kodierens ausgewertet. Die Daten wurden analysiert, geordnet und mithilfe von ergänzender Literaturrecherche angereichert. In den Ergebnissen wurden gesellschaftliche und politische Faktoren, die zu einem Wandel der Deutung von Effektivität beitrugen, beschrieben. Fundamentale Widersprüche innerhalb der Gesellschaft und die Bewertung von Arbeit und Arbeitslosigkeit wurde erläutert. Veränderte Finanzierungsmodelle und hierarchische Top-down-Prozesse bei der Gewährung von Förderungen und deren Auswirkungen auf die Zielsetzungen wurden aufgezeigt und reflektiert.

English

In the present bachelor thesis 2 the value of effectiveness in the labor market development of the last four decades was examined on the basis of the methods of qualitative social research. Guided interviews with experts were conducted and evaluated using the open coding method. The data was analyzed, ordered and enriched using complementary literature research. The results described societal and political factors that contributed to a change in the interpretation of effectiveness. Fundamental contradictions within society and the evaluation of work and unemployment were explained. Changed financing models and hierarchical top-down processes in the granting of subsidies and their effects on the objectives were pointed out and reflected.

Inhalt

1	Einleitung.....	5
1.1	Kapitelübersicht	5
1.2	Interessensbeschreibung	6
1.2.1	Rahmenbedingungen	6
1.2.2	Implementierung der Aktion 8000 und Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik	7
1.2.3	Selbstverwaltete Betriebe	7
1.3	Vorannahmen	8
1.3.1	Politischer Prozess	8
1.3.2	Wandel des Bildes von Arbeit und Arbeitslosigkeit	8
1.4	Verwendungszweck und Relevanz für die Soziale Arbeit	8
2	Begriffsdefinitionen und theoretische Konzepte	9
2.1	Arbeitsmarktintegration.....	9
2.2	Arbeitsmarktpolitik (passiv, aktiv, aktivierend).....	10
2.3	Effektivität / Effizienz	10
2.4	Effektivitätskriterien und -dimensionen nach Bleck	11
2.4.1	Statusbezogene Effektivitätsdimension.....	11
2.4.2	Entwicklungsbezogene Effektivitätsdimension.....	11
2.4.3	Situationsbezogene Effektivitätsdimension	11
2.4.4	Umweltbezogene Effektivitätsdimension	12
3	Forschungsdesign und Forschungsprozess	12
3.1	Hauptfrage	12
3.2	Unterfragen.....	12
3.3	Forschungsstand	13
4	Erhebungsmethoden und Auswertung	13
4.1	Methodenauswahl	13
4.2	Expert*inneninterview nach Flick.....	14
4.3	Wahl der Interviewpartner*innen	14
4.3.1	Interview 1	15
4.3.2	Interview 2	15
4.3.3	Interview 3	15
4.3.4	Gesprächsprotokolle.....	15
4.4	Transkription und Datenauswertung	16
4.4.1	Auswertungsmethode.....	16
5	Darstellung der Forschungsergebnisse und Interpretation	16
5.1	Wirkungsmessung (Effektivität vs. Effizienz).....	16
5.2	Grundsätzliche Widersprüche innerhalb der Gesellschaft und deren Auswirkungen auf das Verständnis von Effektivität	18
5.3	Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen	19

5.3.1	Fokus auf Regionalität.....	21
5.3.2	Wille zu experimentieren	22
5.4	Top-down-Prozesse	22
5.4.1	Verknüpfung AMS und Förderlogik in Bezug auf arbeitsmarktintegrative Maßnahmen.....	23
5.4.2	Restrukturierungen des AMS und Auswirkungen auf die Deutungsweise von Effektivität	24
5.4.3	EU-Beitritt und Adaptierung der ESF-Förderschemata.....	24
5.5	Veränderung der Finanzierungsmodelle	26
5.5.1	Veränderungen der Förderbedingungen und Auswirkungen auf die Effektivität am Beispiel der Schuldnerberatung	26
5.6	Vom selbstverwalteten Betrieb zum Self Employment.....	27
5.7	Gesellschaftliche Veränderungen in der Bewertung von Arbeit und Arbeitslosigkeit	29
5.7.1	Wirkungsweisen von Arbeit und Arbeitslosigkeit.....	29
5.7.2	Bewertung von Arbeit, Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktintegration.....	30
5.8	Ausblick in die Zukunft der Arbeitsmarktintegration	32
5.9	Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung der Forschungsfragen	33
5.9.1	Ganzheitlichkeit des Themenkomplexes.....	33
6	Resümee und Ausblick	33
6.1	Reflexion des Forschungsprozesses	33
6.1.1	Atmosphärische Abhandlung und Reflexion	34
6.2	Ausblick	34
	Literatur	35
	Daten	37
	Abkürzungsverzeichnis	38
	Abbildungsverzeichnis	38
	Eidesstattliche Erklärung	39

1 Einleitung

Im Rahmen der Projektgruppe „Alternative Ergebnismessung bei der Arbeitsmarktintegration“ wurde die vorliegende Bachelorarbeit erstellt. Eingehend wurde erforscht, welche unterschiedlichen Ansätze und Fokussierungen es bei der Wirkungsmessung von Arbeitsmarktintegration in den letzten 35 Jahren gab. Hierzu wurden zwei Perioden näher beleuchtet. Erstens, die Zeit nach der Vollbeschäftigung, als im Zuge einer Weltwirtschaftskrise die Arbeitslosigkeit kontinuierlich stieg. In dieser Phase wurden neue Ansätze wie die „Experimentelle Arbeitsmarktpolitik“ erprobt. Weiters wurde vergleichend die aktuelle Periode seit dem Ende der experimentellen Phase Anfang der 1990er Jahre untersucht. Diese Periode wurde geprägt von neoliberalen Umwälzungen, dem Modell der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und verstärkten Sanktionen gegenüber arbeitslosen Menschen. Zentral ist dabei die Fragestellung, welchen Stellenwert Effektivität aus Sicht von Expert*innen, die teilweise in beiden Phasen in Einrichtungen der Arbeitsmarktintegration aktiv waren, hat. Es wurde eingehend die Veränderung des Stellenwerts von Effektivität in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung und die gesellschaftliche und politische Vorstellung von effektiver Arbeitsmarktintegration der letzten vier Jahrzehnte erforscht. Weiters wurde analysiert, weshalb und aufgrund welcher Faktoren sich die Vorstellungen von Effektivität gewandelt haben. Unterschiedliche Konzepte der Arbeitsmarktpolitik und Ansätze in der Umsetzung der Arbeitsmarktintegration prägen gesellschaftliche Wertvorstellungen. Folglich wurde ebenfalls die Bewertung von Arbeit und Arbeitslosigkeit in den letzten Jahrzehnten nachgezeichnet.

Im folgenden Kapitel wird die Thematik der vorliegenden Arbeit dargestellt und der gesamtgesellschaftliche Kontext erläutert. Weiters wurden der Verwendungszweck und die Relevanz dieser Arbeit beschrieben.

1.1 Kapitelübersicht

Einführend wird im ersten Kapitel ein Abriss des Forschungsinteresses und der Relevanz der behandelten Thematik gegeben. Im zweiten Kapitel finden sich zentrale Begrifflichkeiten, die im Kontext der vorliegenden Arbeit und auf ihre Verwendung hin definiert wurden, sowie theoretische Konzepte. Im dritten Kapitel werden kurz die Hauptforschungsfrage, die Nebenforschungsfragen und Vorannahmen umrissen. Im darauffolgenden Kapitel wird ein Abriss des Forschungsprozesses an sich gegeben. Methodenwahl, Wahl der Interviewpartner*innen und die Auswertung wurde dargestellt. Die Ergebnisse werden im fünften Kapitel zusammengefasst und analysiert. Im letzten Kapitel findet sich die Reflexion des Forschungsprozesses und eine abschließende inhaltliche Reflexion.

1.2 Interessensbeschreibung

Es wurde erforscht welchen Stellenwert Effektivität in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte einnahm und aufgrund welcher Faktoren sich dieser Stellenwert veränderte. Um diese Fragestellungen zu thematisieren wurden vorab im folgenden Unterkapitel die gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen aufgezeigt, um Prozesse und Veränderungen im Kontext einordnen zu können. Die Beschreibungen dienen als erste Heranführung an den Themenbereich.

1.2.1 Rahmenbedingungen

In den Jahren von 1950 bis 1970 erreichten die europäischen Industriestaaten ein jährliches Wirtschaftswachstum von durchschnittlich vier Prozent, was zu Vollbeschäftigung bzw. Arbeitskräftemangel führte. Dieser Mangel an Arbeitskräften wurde konkret in Österreich beispielsweise durch den Zuzug von „Gastarbeitern“ eingedämmt. Als Folge auf die sogenannte „Erste Ölkrise“ im Jahr 1973 stagnierte auch in Österreich die Wirtschaft, Kurzarbeit vor Allem in der verstaatlichten Industrie und gestiegene Arbeitslosigkeit waren die Folgen (vgl. Pichler 2015:33f).

Der damalige sozialdemokratische Bundeskanzler Bruno Kreisky sprach im Zuge der Krise und den steigenden Arbeitslosenzahlen davon, dass ein paar Milliarden mehr Schulden ihm weniger schlaflose Nächte als hunderttausende Arbeitslose mehr bereiten würden. Es gibt wohl kein Zitat, welches die österreichische Arbeitsmarktpolitik der Zeit ab 1973 bis etwa 1983 besser zusammenfasst. Unter einer SPÖ-Alleinregierung wurden unzählige arbeitsmarktpolitische Reformen durchgeführt, die einen wesentlichen Anteil zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer*innen in Österreich beigetragen und bis zum Jahr 1981 Vollbeschäftigung ermöglicht haben (vgl. Schmidt 1986: 26; Pichler 2015: 34). Ebenfalls konnten die Folgen der Wirtschaftskrise und der Anstieg der Arbeitslosigkeit mittels „Deficitspending“ und einer staatlichen Lenkungs politik, für die der Begriff „Austrokeynesianismus“ vom Wirtschaftsforscher Hans Seidel (1996) geprägt wurde, „mittels Aufträge[n] für die Privatwirtschaft oder gezielte[n] Förderungen, etwa in der Bauwirtschaft, der Grundstoffindustrie und der verstaatlichten Industrie“ abgedeckt werden (Pichler 2015: 34).

Im Zuge der zweiten Ölkrise 1980 und resultierender wirtschaftlicher Stagnation und Rezession (vgl. Schmidt ebd.) kam es zu einer Steigerung der Arbeitslosigkeit von etwa 160 Prozent innerhalb von wenigen Jahren (vgl. Zewell 2015:17).

„Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nahmen auf Kosten von Dauerarbeitsplätzen zu und ‚Randgruppen‘ hatten besondere Schwierigkeiten am Arbeitsplatz (wieder) Fuß zu fassen. Insbesondere der Anstieg von Langzeitarbeitslosigkeit und die zunehmende Jugendarbeitslosigkeit wurden zur Hauptsorge der Arbeitsmarktpolitik“ (Pichler 2015:34).

Als Antwort auf diese Herausforderungen setzte der damalige sozialdemokratische Sozialminister Alfred Dallinger auf innovative Ansätze bei der Arbeitsmarktpolitik, die den Beginn einer experimentellen und aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich kennzeichneten (vgl. ebd. 35).

1.2.2 Implementierung der Aktion 8000 und Beginn der experimentellen Arbeitsmarktpolitik

Da bestehende Maßnahmen die Vollbeschäftigung in der Krise nicht mehr gewährleisten konnten, wurde ein Paket zur Arbeitsplatzbeschaffung erstellt. Im Jahr 1983 wurde mit der neunten Novellierung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes (AMFG) die Grundlage für neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik gelegt, um Arbeitsplätze außerhalb der Privatwirtschaft zu fördern (vgl. Bundesministerium f. Arbeit 1988:13). Ziel war es sowohl die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen als auch neue Arbeitsplätze speziell für Langzeitarbeitslose und Jugendliche zu schaffen. Im Zuge dessen wurde die Aktion 8 000 ins Leben gerufen, die Jobs in Gemeinden oder bei gemeinnützigen Organisationen schaffte (vgl. Pichler 2015:35f). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beschrieb in einem Forschungsbericht aus dem Jahr 1988 drei Trägergruppen, auf die die experimentelle Arbeitsmarktpolitik abzielte: „öffentlich-rechtliche Körperschaften [...], gemeinnützige Vereine und Selbstverwaltungsinitiativen“ (Bundesministerium f. Arbeit 1988:13).

Die Ansätze der experimentellen Phase prägten ebenfalls die folgenden Perioden und legten den Grundstein für eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte oder Beratungs- und Betreuungsangebote entstanden als das Erbe der experimentellen Arbeitsmarktpolitik (vgl. Arbeit Plus 2019).

1.2.3 Selbstverwaltete Betriebe

Im Zuge der Auswirkungen der internationalen Wirtschaftskrise ab 1980 folgte eine Konkurswelle österreichischer Firmen. Es wurden Massenentlassungen und Betriebsschließungen erwogen. Aufgrund der verschärften wirtschaftlichen Situation wurde die betriebliche Selbstverwaltung als eine Maßnahme zur Arbeitsplatzsicherung angesehen und im Zuge der experimentellen Arbeitsmarktpolitik aktiv unterstützt. Im Jahr 1981 erfolgte die Gründung des Vereins ÖSB, der Österreichischen Studien- und Beratungsgesellschaft. Internationale Vergleichsmodelle in der Schweiz und Frankreich zeigten Wirkungen von alternativen Führungs- und Verwaltungssystemen auf. Der Einsatz für Vollbeschäftigung wurde von Seiten der Arbeiterkammer und Gewerkschaften befürwortet, gleichzeitig jedoch auch die Sorge um die Rolle der Gewerkschaft in selbstverwalteten Betrieben geäußert. Der Sozialminister Dallinger unterstützte die Gründung der ÖSB und sah die selbstverwalteten Betriebe als Vorreitermodelle für die Erprobung alternativer Gesellschaftssysteme und einer Stärkung der Selbstbestimmung der Beschäftigten (vgl. Steger-Mauerhofer 2015:47-51).

„Ich gehe davon aus, dass für Experimente mit alternativen Wirtschaftsformen unsere Gesellschaft genügend Spielraum einräumen muss. Demokratie muss auch Demokratie in der Wirtschaft sein. Ich sehe es daher als enorm wichtig an, auch Betriebe mit nichttraditioneller Organisationsstruktur zu fördern. Arbeiterselbstverwaltung heißt auch Entwicklung demokratischer betrieblicher Entscheidungsstrukturen. In dieser Hinsicht sind Betriebe in Selbstverwaltung lebendige Modelle einer Arbeiterorganisation, in der ein einzelner Arbeiter am gesamten betrieblichen Geschehen Anteil nimmt. Betriebliche Selbstverwaltung hat im innerbetrieblichen Rahmen eine tendenzielle Aufhebung der Entfremdung der Arbeit zur Folge. In dieser Richtung ist Selbstverwaltung prinzipiell zu fördern, ist es doch ein erklärtes Ziel der österreichischen Bundesregierung, durch Entwicklung neuer Formen der Arbeitsorganisation, den arbeitenden Menschen ein hohes Maß an Selbstbestimmung zu ermöglichen“ (BMfSV o.A.:7 zit. nach Steger-Mauerhofer 2015:53).

1.3 Vorannahmen

In folgendem Unterkapitel wurde kurz auf bestehende Vorannahmen eingegangen, die im Zuge des Forschungsprozesses relevant waren.

1.3.1 Politischer Prozess

Viele Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren zeigen, dass die Gesellschaft und die politische Gesetzgebung nicht statisch an einem Punkt der Entwicklung verharrt. Im Zuge auftretender Herausforderungen wie beispielsweise Krisen müssen Antworten und Lösungswege gefunden und aufgezeigt werden, so auch beim Thema der Arbeitsmarktintegration. Die unterschiedlichen Fokussierungen in der Arbeitsmarktpolitik in den letzten dreißig bis vierzig Jahren (1983-2019) zeigen dies auf. Eine Vorannahme war daher, dass sich im Zuge der gesellschaftlichen Veränderungen, aber auch den Veränderungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, ebenfalls der Stellenwert und die Bedeutung von der Effektivität der Arbeitsmarktintegration verändert hat. In der vorliegenden Arbeit wurde ebenfalls davon ausgegangen, dass dieser Prozess rückblickend, wenn auch verzerrt, mit der Einbeziehung und Analyse der Erfahrungen von Expert*innen und einer ergänzenden Literaturrecherche zu rekonstruieren ist.

1.3.2 Wandel des Bildes von Arbeit und Arbeitslosigkeit

Wie bereits oben erwähnt wurde, besteht eine Vorannahme darin, dass es Veränderungen im Stellenwert und der Bedeutung von Effektivität gab. Eine weitere Vorannahme war, dass sich das gesellschaftliche Bild von Arbeit und Arbeitslosigkeit im Zuge der veränderten Effektivitätserwartungen ebenfalls verändert hat bzw., dass dies einen ineinanderfließenden Prozess darstellt.

1.4 Verwendungszweck und Relevanz für die Soziale Arbeit

Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktintegration sind Themen, die in allen Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit eine Rolle spielen und vor Allem verstärkt durch neoliberale Kürzungspolitik, einer wirtschaftlich eher durchwachsenen Situation und einer nicht zu unterschätzenden Krisengefahr in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem, noch wesentlich stärker Klient*innen der Sozialen Arbeit betreffen.

In diesem Zusammenhang sind die Mandate der Sozialen Arbeit zu erwähnen. Das klassische Doppelmandat schwankt zwischen der Gewährung von Hilfe und Kontrolle, häufig werden Hilfeleistungen in Form einer normierenden Kontrollfunktion gewährt. Defizite sollen ausgeglichen und abweichendes Verhalten unterbunden werden, um Arbeitskräfte wieder an die Anforderungen des Produktionsprozesses heranzuführen (vgl. Hollstein 1973:10-12; 39-42).

Die Soziale Arbeit kann nur innerhalb der herrschenden Machtverhältnisse eines kapitalistischen Systems agieren und reproduziert Normen und Werte in ebendiesem System

(vgl. Hollstein 1987:16-18). Neben den Mandaten der Hilfe und der Kontrolle, die der Sozialen Arbeit in ihrer Funktion innewohnen, kann ein politisches Mandat miteinbezogen werden. Dieses dritte Mandat beschreibt das Ziel der sozialen Veränderung, womit auf die Ursachen sozialer Probleme abgezielt wird (vgl. Brown 2008:4).

Ebenfalls zu erwähnen ist, dass im Zuge der Ökonomisierungsdebatten und -trends ein immer stärker werdender Anspruch seitens der Fördergeber*innen und der Politik besteht, die Effektivität von Angeboten der Sozialen Arbeit nachzuweisen. Fördergelder sind häufig an die Belege von der Effektivität von Maßnahmen gebunden. Im Kontext dieser gesellschaftlichen Vorgänge zeigt die vorliegende Forschungsarbeit ihre Relevanz. Ein Blick in die Vergangenheit auf die Veränderung des Stellenwerts von Effektivität kann Lehren für die aktuelle Debatte beinhalten (vgl. Bleck 2011:30-31).

2 Begriffsdefinitionen und theoretische Konzepte

Um die Thematik darstellen zu können, wurden vorab einige zentrale Begrifflichkeiten und deren Verwendung in der vorliegenden Arbeit erklärt und definiert.

2.1 Arbeitsmarktintegration

Der Begriff der Arbeitsmarktintegration beruht in der vorliegenden Arbeit auf zwei unterschiedlichen Dimensionen. Allgemein ist ein Set von Maßnahmen gemeint, dass Arbeitslosen und Arbeitssuchenden verhelfen soll, Beschäftigung aufzunehmen. Erwerbsarbeit ermöglicht Teilhabe an der Gesellschaft. Dies ist einerseits aus menschenrechtlicher, andererseits aus volkswirtschaftlicher Sicht, relevant¹ (vgl. Arbeit Plus 2016). Im engeren Sinne beschreibt Arbeitsmarktintegration die Vermittlung auf den Arbeitsmarkt und die berufliche Weiterbildung. In weiterem Sinne bezieht sich der Begriff auf das Erlangen zusätzlicher Kompetenzen, wie soziale, sprachliche oder weiterführende bildende Fertigkeiten, die die Ressourcen einer Person stärken und erweitern. Um beispielsweise Frauen stärker in den Arbeitsmarkt einzubinden, beschreibt das AMS zwei Ziele. Die Unterstützung von arbeitslosen Personen beim (Wieder-) Einstieg in den Arbeitsmarkt und die Gleichstellungsförderung von Frauen und Männern (vgl. AMS Österreich 2015:10). Um Geflüchtete in den Arbeitsmarkt einzubinden, werden die Förderung von Deutschkursen, Kompetenzchecks oder die Aus- und Weiterbildung forciert (vgl. Arbeit Plus 2016). Bei unterschiedlichen Zielgruppen sind unterschiedliche Maßnahmen und Zugänge zur Förderung des Berufseinstiegs nötig, um Arbeitsmarktintegration sinnvoll zu gestalten. Weiters wird das Set von Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt von der jeweiligen Phase der politischen Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration bestimmt, wie

¹ Bei dieser Definition handelt es sich um eine sinngemäße Praxisdefinition in Anlehnung an eine Definition des Begriffes von Arbeit Plus. Die Beschreibung von Arbeit Plus wird verwendet, weil sie bei Verwendung im Forschungsprozess als passend erschien, da soziale und ökonomische Aspekte miteinbezogen werden, und keine einheitlichen Definitionen zur Verfügung standen.

beispielsweise an den Modellen der betrieblichen Selbstverwaltung in der Zeit der experimentellen Arbeitsmarktpolitik ersichtlich wird.

2.2 Arbeitsmarktpolitik (passiv, aktiv, aktivierend)

Unter dem Begriff der passiven Arbeitsmarktpolitik werden die Leistungen bezeichnet, die Arbeitslose zur Sicherung des finanziellen und materiellen Lebensunterhalts erhalten, wie beispielsweise Versicherungsleistungen wie Arbeitslosengeld und Notstandshilfe oder die bedarfsorientierte Mindestsicherung (vgl. Sozialministerium 2018).

Das Sozialministerium beschreibt die aktive Arbeitsmarktpolitik als ein Maßnahmenpaket, um Menschen innerhalb und außerhalb des Arbeitsmarktes zu unterstützen. Darunter fallen Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Funktionsweise des Systems Arbeitsmarkt abzielen und vorausschauend gesetzt werden können, wie beispielsweise die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Unterstützung der Mobilität oder bei der Bewältigung persönlicher Probleme (vgl. ebd.). Allgemein ist anzumerken, dass aktive Arbeitsmarktpolitik bestimmte Fördermaßnahmen auf einer individuellen Ebene gewährt.

Atzmüller (2009) beschreibt, dass sich die passive Arbeitsmarktpolitik, deren Leistungen zur sozialen Absicherung von Arbeitslosen dient, verstärkt mit dem Vorwurf von möglich stattfindenden Sozialmissbräuchen konfrontiert sieht. Darauf gründet sich die Entstehung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die eine Kontrollfunktion auf Arbeitslose ausübt. Arbeitslose werden als gesamtgesellschaftliche, finanzielle Last angesehen. Folglich wird die Legitimation von Leistungsansprüchen infrage gestellt oder an die Erwartung von Gegenleistungen seitens der Arbeitssuchenden gebunden (vgl. Atzmüller 2009:24-33).

„Arbeitslose werden zu (aktiv) Arbeitssuchenden bzw. KundInnen umdefiniert, deren Defizite persönlicher oder qualifikatorischer Natur durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die zwischen eher therapeutischen und eher disziplinierend-punitiven Strategien oszillieren, behoben werden müssen, um sie »beschäftigungsfähig« zu halten“ (ebd.:33).

Dies zeigt, dass sich der Fokus der Arbeitsmarktpolitik drastisch verlagert hat. Es besteht nicht der Anspruch seitens der Arbeitsmarktpolitik, politische Prozesse auf der Makroebene bewusst zu steuern, bestehende Strukturen aufzubrechen und Arbeitslosen Alternativen zu gewähren. Das gesellschaftliche und politische Problem der Arbeitslosigkeit wird individualisiert und entpolitisiert bzw. läuft Gefahr, vorwiegend für populistische Zwecke politisch aufgeladen zu werden (vgl.ebd.).

2.3 Effektivität / Effizienz

Laut Bleck (2011) beschreibt der Begriff der Effektivität den Grad der Zielerreichung.

„Hierbei beinhaltet Effektivität einen Vergleich der Wirkungen einer erbrachten Leistung mit deren angestrebten Zielen, und es wird somit die Frage gestellt, ob und inwieweit bestimmte Absichten mit einer Maßnahme oder einem Angebot tatsächlich erreicht werden konnten“ (Bleck 2011:26).

Effektivität beschreibt zusammengefasst die Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen, während Effizienz ein Maß für die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes ist. Zentral ist hierbei, wie viele Ressourcen und finanzielle Mittel eingesetzt werden müssen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen (vgl.ebd.).

2.4 Effektivitätskriterien und -dimensionen nach Bleck

Bleck (2011) typologisiert Effektivitätsdimensionen und Effektbereiche, um den Wirkungsgrad von Angeboten und Maßnahmen in Kategorien zusammenzufassen. Mit einem Systematisierungsversuch von Wirkungskriterien und -bereichen testete er einerseits die Evaluationsforschung und dessen methodische Möglichkeiten und Grenzen in der Praxis. Andererseits bezog er sich auf die Ansprüche seitens der Politik und Auftraggeber*innen, Effektivität mittels Effektivitätsnachweisen nachvollziehbar zu machen und aufzeigen zu können (vgl. Bleck 2011:56-57).

Blecks Kategorisierung wurde in der vorliegenden Arbeit verwendet, um die unterschiedlichen Auffassungen von Effektivität in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung darstellen und einordnen zu können.

2.4.1 Statusbezogene Effektivitätsdimension

Die Statusbezogene Effektivitätsdimension wird von Fördergeber*innen in der Wirkungsmessung als Kriterium forciert. Sie ist einfach messbar und ermöglicht eine quantitative Erfassung, beispielsweise im Sinne von Quoten. Es gibt wenig Interpretationsspielraum oder Grauzonen, da ein Zustand entweder erreicht oder nicht erreicht wird. Statusbezogenen Effektbereiche sind der schulische, finanzielle, berufliche oder der gesundheitliche oder wohnbezogene Satus (vgl. Bleck 2011:61-62).

2.4.2 Entwicklungsbezogene Effektivitätsdimension

Bei den entwicklungsbezogenen Effektbereichen handelt es sich um „Wirkungen, die eine konkrete Entwicklung und Veränderung“ bei einer Person selbst abzeichnen (ebd.:62). Darunter fallen die Konzepte wie Selbstwahrnehmung und -wirksamkeit, Werthaltungen und Einstellungen, soziale Kompetenzen, Wissen und Information und lebenspraktische Fähigkeiten. Dadurch, dass für diese Effektbereiche keine einheitlichen Definitionen vorliegen und keine starre Abgrenzung der Aspekte zueinander getroffen werden kann, sind diese schwieriger zu erheben. Oftmals müssen bei der Analyse entwicklungsbezogener Effektbereiche mehrere Indikatoren herangezogen werden (vgl. ebd.:62-63).

2.4.3 Situationsbezogene Effektivitätsdimension

Situationsbezogene Effektbereiche beschreiben die Verbindung einer erbrachten Unterstützungsleistung mit den daraus resultierenden Outcomes in einer Situation. Die Effektbereiche umfassen die Bewältigung von Krisen oder Sinnggebung und Aktivierung. Sie

bilden für die jeweilige Situation einen unmittelbaren Effekt ab und können nur im Nachhinein erfasst werden (vgl. ebd.:63-65).

2.4.4 Umweltbezogene Effektivitätsdimension

Umweltbezogene Effektbereiche gehen nicht unmittelbar mit Veränderungen bei Menschen ein, sondern beziehen sich auf die Veränderung oder Verbesserung des Umfeldes oder der Umwelt von Personen. Effektbereiche sind die soziale, die materielle oder die institutionelle und öffentliche Umwelt. Veränderungen in diesen Rahmenbedingungen können vielfältig aus Menschen wirken und Entfaltung, Teilhabe oder den Schutz einer Person fördern (vgl. ebd.:65-66).

3 Forschungsdesign und Forschungsprozess

In diesem Kapitel wurden die Hauptfrage und die Unterfragen, die den Forschungsprozess leiteten, ausgeführt. Außerdem wurde ein kurzer Abriss des aktuellen Forschungsstandes in diesem Bereich gegeben.

3.1 Hauptfrage

- Wie wurde aus der Sicht von Expert*innen die Veränderung des Stellenwerts von Effektivität in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung in den letzten 35 Jahren wahrgenommen?

3.2 Unterfragen

- Welchen Stellenwert hat Effektivität in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung laut Expert*innen?
- Wie hat sich der Stellenwert von Effektivität in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung laut Expert*innen verändert?
- Welche Faktoren spiel(t)en bei diesem Wandel eine Rolle?
 - Gesellschaftliche Faktoren?
 - Politische Faktoren?
- Welche Effektivitätsdimensionen standen in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung jeweils im Vordergrund und warum?

3.3 Forschungsstand

In einer explorativen Evaluationsstudie, die von Reiter und Wagner durchgeführt wurde, hat das Österreichische Institut für Arbeitsmarktpolitik bereits im Jahr 1987 Maßnahmen und erste Wirkungen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik analysiert und veröffentlicht. Erforscht wurde unter anderem an welchen Merkmalen sich abweichende Wirkungen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik im Gegensatz zu den herkömmlich verwendeten Maßnahmen bemerkbar machten. Eine Annahme war, dass sowohl Projekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik, als auch die der Selbstverwaltung einen hohen Wirkungsgrad erzielten (vgl. Reiter / Wagner 1987:29-33). Der Wirkungsgrad wurde durch die Forschenden von zwei Faktoren bestimmt - ob die Arbeitsplätze von Projekten langfristig erhalten bleiben konnten und ob die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten erhöht werden konnte. Meist konnten dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen werden, auch die Leistungsfähigkeit konnte gesteigert werden (vgl. ebd.:254). Der Fokus der Forschenden lag bei der langfristigen Erhaltung von Arbeitsplätzen und zielte somit auf die Beibehaltung des beruflichen Status als Effektivitätskriterium ab (vgl. Bleck 2011:61-62). Mit dem Begriff der „Leistungssteigerung“ ist ebenfalls die entwicklungsbezogene Effektivitätsdimension miteinbezogen, da eine Steigerung der Leistung mit dem Erwerb von neuen Fertigkeiten und Wissen und dessen Anwendung verbunden ist (vgl. ebd.:62-63). Auch situationsbezogene Effektivitätsdimensionen, wie Lösung von Konflikten oder umweltbezogene Effektivitätsdimensionen, die Besserungen der Lebenssituation von Menschen beschreibt, könnten einen wesentlichen Anteil an einer Steigerung der Leistung haben (vgl. ebd.:63-66). Zusammenfassend lässt sich am Beispiel dieser Studie sagen, dass unterschiedliche Wirkungsweisen „mitgedacht“, wenn auch nicht konkret ausformuliert wurden.

Dies ist ein Beispiel von mehreren Studien, die zur experimentellen Arbeitsmarktpolitik durchgeführt wurden. Je nach Auftraggeber*innen und Instituten standen unterschiedliche Aspekte im Fokus der Untersuchungen. Literatur dazu, wie wichtig bestimmte Kriterien im Vergleich zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik waren, gibt es nicht. Daher wurden die Erfahrungen von Expert*innen herangezogen, um das Forschungsfeld strukturieren und die bereits bestehende Literatur in die Auswertung miteinbeziehen zu können.

4 Erhebungsmethoden und Auswertung

In folgendem Kapitel wurde dargestellt, welche Erhebungsmethoden zur Bearbeitung der Fragestellungen verwendet und aufgrund welcher Kriterien diese ausgewählt wurden.

4.1 Methodenauswahl

Für die Beantwortung der Forschungsfragen eignete sich ein Methodenmix aus Literaturrecherche und leitfadengestützte Interviews mit Expert*innen nach Uwe Flick. Zusätzlich zu den gesammelten Daten aus den Interviews wurde ergänzend Literatur

verwendet, um die Aussagekraft der Ergebnisse zu schärfen bzw. zu überprüfen und subjektive Momente² abzumildern.

4.2 Expert*inneninterview nach Flick

Flick (2009) zieht in seiner Arbeit die Definition von Meuser und Nagel heran, in der beschrieben wird, dass es sich bei Expert*inneninterviews weniger um einzelne, beschriebene Fälle, sondern um generalisierbare Aussagen handelt. Expert*innen können aufgrund ihrer Zugehörigkeit oder Tätigkeit wichtige Informationen geben und Aussagen treffen. Die interviewte Person wird dabei nicht mit ihrer individuellen Geschichte und gemachten Erfahrungen als Expert*in angesehen, sondern in ihrer Funktion innerhalb einer bestimmten Gruppe und daraus folgend repräsentativ als Expert*in für eine bestimmte Thematik gesehen (vgl. Flick 2009:214).

Für die vorliegende Arbeit wurden Leitfadeninterviews mit Expert*innen aus dem arbeitsmarktpolitischen Bereich nach Uwe Flicks beschriebener Methode geführt (vgl.ebd.:214-216). Diese Methode wurde angewandt, um das „Untersuchungsfeld thematisch zu strukturieren“ (ebd.:216).

4.3 Wahl der Interviewpartner*innen

Die Interviewpartner*innen wurden nach unterschiedlichen Kriterien ausgewählt. Einerseits spielte schlicht die Zugänglichkeit zu passenden Interviewpartner*innen eine Rolle. Expert*innen, die die arbeitsmarktpolitische Entwicklung in Organisationen selbst durchlaufen hatten, waren nur über zusätzliche Kontaktaufnahmen zu Zeitzeug*innen herauszufinden. Wesentlich bei der Auswahl war, dass zumindest ein*e Expert*in einen möglichen Wandel innerhalb der Arbeitsmarktpolitik selbst in seinen*ihren Funktion durchlaufen hatten. Ebenfalls wurden Meinungen von Expert*innen herangezogen, die unter den aktuellen arbeitsmarktpolitischen Bedingungen arbeiten. Die Diversität in Bezug auf Organisationszugehörigkeit war wichtig, um verschiedene Blickwinkel auf die Thematik zu bekommen. Die Interviewpartner*innen sind in unterschiedlichen Organisationen tätig.

Zu den interviewten Personen wurde der Kontakt mittels Telefon hergestellt, um ein prinzipielles Interesse der Befragten am Thema zu eruieren. Per Telefon oder Mail wurden Termine in einem geeigneten Setting vereinbart. Vor Beginn der Interviews wurde die Datenschutzerklärung besprochen und von den Beteiligten unterzeichnet, die die Audioaufnahme, Transkription, Auswertung und Verarbeitung der Daten gestattet. Alle Interviewten waren damit einverstanden mit Klarnamen in der vorliegenden Arbeit genannt zu werden.

² Anzumerken ist, dass es sich bei der vorliegenden Arbeit um die Erforschung der Veränderung des Stellenwerts von Effektivität innerhalb eines längeren Zeitraumes handelt. Der Ausgangspunkt der experimentellen Arbeitsmarktpolitik lag bei der Durchführung der Interviews bereits über 35 Jahre zurück. Dies ist bei der Betrachtung der vorliegenden Ergebnisse zu beachten. Momente wie Nostalgie oder Resignation seitens der Interviewpartner*innen müssen in diesem Kontext mitbedacht werden.

4.3.1 Interview 1

Das erste Interview wurde mit Judith Pühringer, Geschäftsführerin von Arbeit Plus, am 6. März 2019 geführt. Arbeit Plus ist ein bundesweites Netzwerk von 200 gemeinnützigen, sozialen Unternehmen in Österreich. Zentrale Themen sind die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und Qualifizierung. Weiters vernetzt Arbeit Plus diese Unternehmen, trägt zu einem Informationsaustausch bei und agiert als Lobbyingplattform für die Anliegen der sozialen Unternehmen und deren Beschäftigten.

4.3.2 Interview 2

Sepp Ginner war von 1986 bis 1993 der zuständige Arbeitsmarktbetreuer im Mostviertel in Niederösterreich und wurde vom AMS beauftragt in der Region arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchzuführen, um langzeitarbeitslosen Menschen am Weg in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Im Zuge dessen betreute er etwa 70 Projekte, vorher war er bereits als Sozialarbeiter im Beschäftigungsbereich tätig. Am 23. März 2019 wurde das Interview mit Sepp Ginner in den Räumlichkeiten vom Verein Arbeit und Wohnen in Melk durchgeführt. Ginner ist der Geschäftsführer des Vereins, der seit der Zeit der experimentellen Arbeitsmarktpolitik besteht.

4.3.3 Interview 3

Das dritte Interview wurde mit Manfred Pflügl, Geschäftsführer der ÖSB Consulting GmbH, am 29. März 2019 geführt. Die ÖSB – früher Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft – wurde im Zuge der experimentellen Arbeitsmarktpolitik und eines speziellen Förderprogrammes der Arbeitsmarktverwaltung gegründet und war bis Mitte der Neunzigerjahre für die Beratung und Betreuung bei kooperativen Übernahmen von Betrieben durch die Beschäftigten zuständig. Mittlerweile berät die ÖSB einerseits Arbeitssuchende bei der Unternehmensgründung und bietet unterschiedlichste Dienstleistungen an Unternehmen an.

4.3.4 Gesprächsprotokolle

Zusätzlich zu den regulär vorgesehenen Expert*inneninterviews, die nach Uwe Flicks Methode geführt wurden, ergab sich die Möglichkeit, bei einem ehemaligen Regionalbetreuer vertiefende Fragen bezüglich offener Themen zu stellen. Diese kurzen Anruf und Nachfragen ermöglichten es, die Aussagekraft der Ergebnisse zu be- oder widerlegen und die Kategorienfindung nochmals zu überprüfen. Die Anrufe stellten eine strukturierte Form eines Interviews dar, um gezielt Hypothesen und Daten zu überprüfen.

4.4 Transkription und Datenauswertung

Die Interviews wurden zum Zweck der genauen Analyse der Daten und der Einordnung von Ergebnissen transkribiert und mit der Methode des offenen Kodierens ausgewertet.

4.4.1 Auswertungsmethode

Als Auswertungsmethode wurde das Offene Kodieren aus der Grounded Theory herangezogen. In einem analytischen Prozess wurden Daten aus den Transkripten benannt und kategorisiert und in Bezug auf ihre Eigenschaften und Dimensionen entwickelt. Zu diesem Zweck mussten die Transkripte in thematisch zusammenpassende Sinneinheiten zerlegt werden, um die Daten zu konzeptualisieren. Weiters wurden die gewonnenen Einzelteile verglichen, um Ähnlichkeiten oder Unterschiede heraus arbeiten zu können. Zentral ist, dass immer wieder reflexiv Fragen an die Phänomene in den Daten gestellt werden, um Vorannahmen zu hinterfragen und neue Erkenntnisse herausarbeiten zu können (vgl. Strauss / Corbin 1996:44).

5 Darstellung der Forschungsergebnisse und Interpretation

Die gewonnenen Daten aus den transkribierten und ausgewerteten Interviews wurden einer Analyse unterzogen und die Ergebnisse geordnet und interpretiert. Weiters wurden die Forschungsergebnisse mit Literatur gestützt. Im folgenden Kapitel wurden die Ergebnisse beschrieben, um abschließend die Forschungsfragen zu beantworten.

5.1 Wirkungsmessung (Effektivität vs. Effizienz)

In allen Interviews wurde auf den Unterschied von Effektivität und Effizienz hingewiesen und die beiden Begriffe klar unterschieden. Pühringer unterscheidet zwischen Output- und Outcomefaktoren in der Wirkungsmessung der Arbeitsmarktintegration.

„Und gleichzeitig, wenn man ein bisschen sich anschaut, in der Wirkungsmessung und eben da äh genauer schaut und quasi nicht nur auf out äh Outputfaktoren, sondern auch auf Outcomefaktoren schaut, sieht man, dass Arbeit, Beschäftigung haben, ja total vielfältig wirkt (T1:42-45).

Als Stütze und grafische Untermalung wurde eine Grafik von Bleck (2011) angeführt, in der die Unterschiede sichtbar werden.

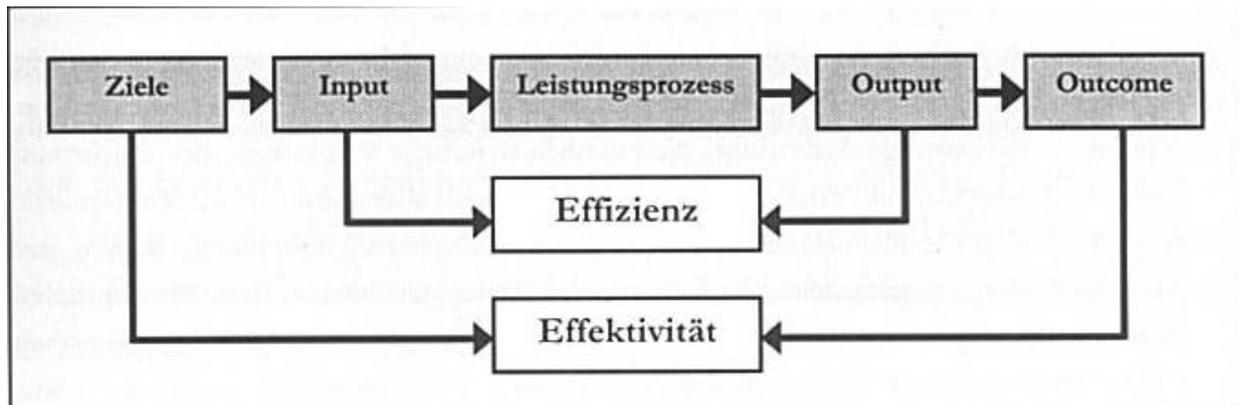


Abb. 1: Input / Prozess / Output / Outcome-Modell

Als *Input* werden die eingesetzten Ressourcen und Mittel beschrieben, die innerhalb eines Leistungsprozesses benötigt werden. Unterschieden wird dabei zwischen materiellem Input (wie Kapital, Material) und immateriellem Input (wie Strukturen, Rahmenbedingungen) (vgl. Bleck 2011:27). *Output* beschreibt im Gegenzug die Ergebnisse oder Produkte eines Leistungsprozesses. Diese werden nach dem Umfang der erbrachten Leistungen gemessen – Wirkungen im Bereich Output sind als direkte und bloße Folgen der Leistungen zu betrachten (vgl.ebd.:28). Das Zusammenspiel und das Abgleichen von Input und Output im Leistungsprozess kennzeichnet die Effizienz.

„*Outcome* bezeichnet [...] die Wirkung(en) der erbrachten Leistung(en) eines Angebotes, einer Maßnahme oder eines Programms“ (Bleck 2011:28; Hervorh. i. O.). Pühringer beschrieb, dass Beschäftigung bzw. Maßnahmen und Angebote der Arbeitsmarktintegration vielfältig und mehrdimensional auf Arbeitnehmer*innen und Arbeitssuchende (und deren Angehörige) wirken (vgl.T1:50-74). Von Effektivität kann dann gesprochen werden, wenn die Outcomes und deren Wirkungen mit den anfänglich gesteckten Zielen verglichen werden.

Pühringer merkte an, dass momentan die kurzfristigen Effizienzüberlegungen wie eine möglichst schnelle Vermittlung in den Arbeitsmarkt gegenüber langfristigen Betrachtungsweisen bei der Arbeitsmarktintegration überwiegen. Der Fokus liegt bei verstärkter Effizienz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Laut Pühringer haben besonders die sozialen Unternehmen mit neuen Vorgaben zu kämpfen, da die Effizienzreserven bereits ausgeschöpft werden. Viele arbeitsmarktpolitische Herausforderungen, wie Langzeitarbeitslosigkeit, lassen sich mit effizienten Regelungen nicht lösen, sondern brauchen langfristig wirksame, effektive Maßnahmen (vgl. T1:124-143).

Im Rahmen der Wirkungsmessung der Arbeitsmarktintegration werden Ziele meist von Fördergeber*innen fremdbestimmt. Wenn der Fokus der Fördergeber*innen darauf liegt, möglichst viele Menschen möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren, steigt der Druck auf Vereine und Projekte, Output zu liefern.

„Aber der Druck auf diese Organisationen Output zu liefern, Verbesserung des arbeitsmarktpolitischen Status heißt Vermittlung, wird häufig oder zumeist gemessen an einem Indikator. Wer ist drei Monate nach Abgang aus der Maßnahme in on the job?“ (T3:181-184).

5.2 Grundsätzliche Widersprüche innerhalb der Gesellschaft und deren Auswirkungen auf das Verständnis von Effektivität

Walter Hollstein beschreibt in seinem Werk „Sozialarbeit unter kapitalistischen Produktionsbedingungen“ (1973) den fundamentalen Widerspruch in der Gesellschaft zwischen Kapital und Arbeit. Dieses Verhältnis bezeichnet den Gegensatz einer kapitalistischen Gesellschaft, in der Wenige (Bourgeoise) den Zugang und die Eigentumsverhältnisse an den Produktionsmitteln innehaben und den Profit, der von den Vielen (Proletariat) erwirtschaftet wird, nur privat akkumuliert wird. Die Arbeitskraft ist eine Ware, die Arbeiter*innen notwendigerweise verkaufen müssen, um zu überleben (vgl. Hollstein 1973:171).

„Die Verfügung über die Arbeitskraft der Produzenten und der Profit, der ihm aus dieser Disposition über fremde Leistung erwächst, ermöglicht dem „personifizierten“ Kapital als herrschender Klasse, nicht nur das ökonomische Leben der Gesellschaft, sondern auch das politische, soziale und kulturelle nach seinen Vorstellungen zu bestimmen“ (ebd.:171).

Arbeiter*innen produzieren laut Hollstein nicht nur Kapital, sondern reproduzieren die Wertvorstellungen und Normen einer kapitalistischen Ordnung, was Machtpositionen in der Gesellschaft wiederum verfestigt (vgl. ebd.:171-172). Im Zuge der Untersuchung lässt sich diese theoretische Ebene mit den praktischen Erfahrungen der Expert*innen vergleichen und bestätigen.

Hollstein ging außerdem auf die Entfremdung der Arbeit, die Arbeiter*innen durch die Durchführung von fremdbestimmten Tätigkeiten durchleben, ein. Die Entfremdung der Arbeit werde aufgrund der kapitalistischen Produktionsweise, die alle Lebensbereiche, auch abseits vom Betrieb, durchdringt, befeuert (vgl. Hollstein 1973:34). Die selbstverwalteten Betriebe stellten einen gesellschaftlichen Versuch dar, alternative Lösungsmodelle in einem kleinen Rahmen zu erproben. Dallinger selbst sprach davon wie wichtig es sei, Betriebe mit nichttraditioneller Organisationsstruktur zu fördern, um der Entfremdung der Arbeit mittels Selbstbestimmung bei der Produktion gegen zu steuern, um die Fähigkeit zur Selbstbestimmung der Beschäftigten zu stärken (vgl. Steger-Mauerhofer 2015:53).

Die Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft setzte sich daher ebenfalls gezielt mit der Frage auseinander, wie der Entfremdung der Arbeit entgegen zu wirken sei.

„Weg von der Produktion, die sich in zunehmenden Abfallhalden materieller, psychischer und sozialer Art äußert, hin zu einer stärkeren Beteiligung der unmittelbar Betroffenen: Was wird wie produziert, für wen, und auch: Mit welchen Folgekosten? Gebrauchswerte für die Bedürfnisse der Menschen oder Tauschwerte für einen anonymen Markt – mit ungeheurer Ressourcenverschwendung bis zur Zerstörung der Lebensgrundlagen“ (ÖSB 1983:3, zit. in.: Steger-Mauerhofer 2015:48).

Der Gebrauchswert kennzeichnet die Nützlichkeit eines Dinges, um menschliche Bedürfnisse zu befriedigen. Der Tauschwert beschreibt den Wert dieses Dinges am Markt (vgl. Marx 2011:17-18; 41-43). Die ÖSB zeichnete klar heraus, dass die Bedürfnisse und Interessen der Menschen den ökonomischen Zwängen und Marktlogiken vorangehen sollten (vgl. ÖSB 1983:3, zit. in.: Steger-Mauerhofer 2015:48).

Pflügl von der ÖSB Consulting beschrieb, dass es schwierig sei, alternative Führungs- und Eigentumsmodelle in einem immer dominierenderen Markt aufrecht zu erhalten. Dies sei laut Pflügl auch einer der Gründe, warum die Versuche der Selbstverwaltung und Übernahme von

Betrieben durch Beschäftigte nicht mehr erhalten seien (vgl: T3:140-142). Bereits 1987 erkannten Reiter und Wagner im Zuge einer Studie zur experimentellen Arbeitsmarktpolitik die Gefahr, dass bei der Durchführung von alternativen Projekten innerhalb kapitalistischer Produktionsverhältnisse soziale Errungenschaften gefährdet werden könnten. Scheinbar fortschrittliche Projekte könnten aus ökonomischen Zwängen heraus in diesem Wirtschaftssystem nur bestehen, wenn arbeits- und sozialrechtliche Schutzbestimmungen umgangen werden. Gerade mit der Erfüllung und der Verhinderung von Entfremdung, die eine selbstbestimmte Tätigkeit mit sich zieht, besteht die Gefahr, dass sich die Beschäftigten kollektiv selbst ausbeuten und soziale Errungenschaften abgebaut werden (vgl. Reiter / Wagner 1987:79).

Innerhalb eines auf Profit orientiertem Wirtschaftssystems sieht Pflügl allerdings auch Chancen für die Arbeitsmarktintegration. Er sprach die konkreten Umstände in Oberösterreich an, wo ein Fachkräftemangel besteht und Arbeitgeber*innen auf Alternativen und sogenannte „Notlösungen“ zurückgreifen müssten. Die konkrete Mangellage am Arbeitsmarkt und Profitorientierung der Unternehmen könne von Vereinen innovativ genutzt werden, um Gruppen von Arbeitslosen, die außerhalb des Arbeitsmarktes stehen, zu integrieren (vgl. T3:547-551).

„Unternehmer sind Unternehmer. Die wollen Gewinn machen. Das sind Unternehmer, ja. Die sind nett oder nicht nett, aber die haben eines gemeinsam, sie wollen einen Gewinn machen, ja. Und man kann bei ihnen ja andocken, wenn man ihnen anbieten will, dass zugunsten Dritter, nämlich Arbeitssuchender, ihnen das ja auch nützt. Ja. Im Sinne des Gewinnmachens, ja. Des is, des is quasi das Matching“ (T3:558-562).

Hollstein (1973) beschrieb weiter, welchen Nutzen Arbeitslosigkeit als systemerhaltender Faktor im Kapitalismus für die herrschende Klasse hat. Eine kontrollierte Zahl an Arbeitslosen erfüllt unter kapitalistischen Produktionsverhältnissen die Funktion von Lohnregulierungen. Er spricht in diesem Zusammenhang von einer für die Bourgeoise nützlichen, „industrielle Reservearmee“. Steigt der Druck am Arbeitsmarkt, kann die herrschende Klasse sich diese Chance zunutze machen, um Löhne zu reduzieren und mit gesteigertem Profit produzieren zu lassen (vgl. Hollstein 1973:185-186). Auch Ginner sprach an, dass dies ein nicht zu vernachlässigender ökonomischer Faktor wäre. Mit der Aufgabe der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung der Vollbeschäftigung ab Ende der Achtziger Jahre, wurde Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Phänomen weitestgehend akzeptiert bzw. bewusst in Kauf genommen, um die Produktionskosten senken zu können (vgl. T2:230-239). Der ehemalige Regionalbetreuer sprach in diesem Zusammenhang von der „Akzeptanz von an relativ großen und größer werdenden Arbeitslosenheer“ (T2:239).

5.3 Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Zeit der experimentellen Arbeitsmarktpolitik von 1983 bis 1989 wurde von den Expert*innen stark mit dem damaligen Sozialminister, Alfred Dallinger, als Politiker und Zuständigem verknüpft (vgl.GP1). „Also der Dallinger hot des als Fahne vor sich her getragen“ (T2:387f). „Des wor in Dallinger sei Philosophie“ (T2:43). Dallinger war laut Expert*innen eine Schlüsselfigur in der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, da er arbeitsmarktintegrativen Projekten den Raum und die benötigten Mittel zur Verfügung stellte, um alternative Modelle zu

erproben. Zentral war, dass Arbeitssuchende unterstützt und gefördert werden und nicht in der Arbeitslosigkeit verharren. „Mochts wos, egal wos, hauptsoch die Leit kemman unter“ (T2:43-44).

Von den Interviewpartner*innen wurde geäußert, dass sich mit dem Tod Dallingers und dem Ende seiner Amtszeit als Sozialminister schleichend Veränderungen in der Fokus- und Zielsetzung der Regierungen und des AMS ergeben hätten. Ginner führte aus, dass ab 1993 unter dem damaligen Sozialminister Josef Hesoun, die Arbeitsmarktintegration mittels Beratung, Unterstützung und Kompetenzerwerb innerhalb kleiner, gesellschaftlich wertvoller Projekte, nicht mehr fokussiert wurde. Generell wurde der experimentellen Arbeitsmarktpolitik zunehmend ablehnend gegenübergestellt. Konzentriert wurde sich von da an laut Ginner nicht mehr auf die vielen kleinen Vereine, sondern auf wenige, aber größere Projekte (vgl. T2:31-35; 39-43). Die Fokussierungen der einzelnen Minister*innen und Grundausrichtungen der jeweiligen Regierungen hatten einen starken Anteil am Wandel der Zielsetzungen von Arbeitsmarktintegration in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung (vgl. T2:396-399).

Ginner beschrieb weiter, dass sich mit der aktuellen Regierung aus ÖVP und FPÖ die Zielsetzungen bei der Arbeitsmarktintegration noch weiter verschieben könnten. Die Koalition aus rechtsextremen und neoliberalen Kräften wird laut ihm nicht die langfristige Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt forcieren. Ginner erklärte, dass die Regierung auf eine Armutsverfestigung abzielt, um repressive politische Maßnahmen rechtfertigen zu können.

„Und de hom natürlich ka Interesse a Oarmutsvermeidung zu mochen, sondern die wolln a Oarmutsverfestigung, damits Druck machen können, auf die andere, auf den Rest der Bevölkerung. Mit Sündenbockpolitik, Schuldzuweisung und so weiter“ (T2:255-257).

Ginner erläuterte, dass die Privatisierungs- und Zerschlagungstendenzen gegenüber den großen staatlichen Betrieben, wie der VOEST, ÖBB oder der Post, in den Neunzigerjahren im Zuge der Vorbereitung des Beitrittes zur EU Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpolitik hatten. Das Aufsplittern von diesen großen Betrieben in viele kleine Einheiten schwächte den Zugang der Gewerkschaften, die dadurch massiv an Einfluss verloren. Die Gewerkschaften wiederum versuchten die großen staatlichen Betriebe zu verteidigen. Die Aufsplittung in kleine Einheiten war einerseits nicht im Interesse des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB), da sie „ihre Pfründe verteidigen“ wollten (T2:425). Andererseits waren die vielen kleinen Vereine, die im Zuge der von arbeitsmarktintegrativen Projekten damals entstanden waren, ein Störfaktor für den ÖGB (vgl.ebd.:417-456).

„Die wollten scho hoam, dass des in großen Verbänden passiert und und so quasi von oben herab, zentralistisch regiert werden kann. Und des is was dieser Blumenstrauß an Einrichtungen, des do eben entstanden is, hot ihna ned so gschmeckt. Des woar ned erna Philosophie, jo“ (T2:434-437).

Auch in einer explorativen Evaluationsstudie des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik aus dem Jahr 1987 wurde die Thematik aufgegriffen. Der ÖGB unterstützte die experimentelle Arbeitsmarktpolitik nicht. Der Gewerkschaftsbund analysierte, dass aufgrund kultureller oder ökonomischer Faktoren, die Arbeitnehmer*innenschaft bereits in unterschiedliche Gruppen mit oberflächlich betrachtet kollidierenden Interessen geteilt war. Laut ÖGB würde im Zuge eines Aufbaus von vielen kleinen Projekten im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, die Wahrscheinlichkeit sinken, dass Arbeitnehmer*inneninteressen wirksam durchgesetzt werden könnten. Außerdem hätte dies einen unmittelbaren Einfluss auf die Reichweite effektiver Solidarität, da es schwieriger wäre Differenzierungs- und Spaltungstendenzen aktiv zu bekämpfen, wenn Arbeiter*innen in kleinen Betrieben den

Kontakt zur Arbeiter*innenschaft als Ganzes verlieren (vgl. Reiter / Wagner 1987:87). Die Daten aus den Interviews zeigten, dass die Tendenzen zur Individualisierung von sich in Beschäftigung befindeten Arbeitnehmer*innen, Arbeitssuchenden und Arbeitslosen ihren Ursprung in den Neunzigern im Zuge der Privatisierungen ehemals staatlicher Betriebe und daraus folgenden gesellschaftlicher Umstrukturierungen hatten. Dies hatte wiederum Auswirkungen auf das Bild von Arbeit und Arbeitslosigkeit und bestimmte die Zielsetzung des AMS und Ausrichtung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wesentlich mit.

5.3.1 Fokus auf Regionalität

In der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, wurde seitens der ehemaligen Arbeitsmarktverwaltung bewusst versucht mit Vereinen Allianzen einzugehen, die regionalentwicklerische Bedürfnisse förderten. Dabei standen gesamtgesellschaftliche Überlegungen im Vordergrund, wie die Förderung von kulturellen oder ökologischen Zielsetzungen (vgl. T3:164-167). Um einige Beispiele zu nennen, entstanden aus diesem Zweck ökologische Baumschulen, die Umweltberatung und auch Frauenberatungsstellen und Gewaltschutzeinrichtungen für Frauen (vgl. ebd.:775-777; T2:106-108, 26-29). Mittlerweile hat sich laut Pflügl die Fokussierung des AMS verschoben. Projekte werden nur gefördert, wenn ein direkter Nachweis erbracht werden kann, dass Menschen an den Arbeitsmarkt vermittelt wurden. Ob Projekte gesellschaftlich wertvoll sind, wird nicht berücksichtigt. Es wird ausschließlich auf eine möglichst effiziente Veränderung des Effektbereichs des beruflichen Status abgezielt (vgl. Bleck 2011:61-62).

„Aber darauf kann sich diese Organisation nicht verlassen, dass das AMS da das fördert, weil das nett ist oder weil das gesellschaftlich sinnvoll ist. Oder ökologisch oder was auch immer. Wenn die ned liefern im Sinn von Vermittlung, Vermittlung, Vermittlung und Kosten pro Arbeitsplatz und Kosten pro Vermittlungserfolg, dann ist irgendwann einmal End. Des is immer der Diskurs“ (T3:778-783).

Pflügl beschrieb, dass es die primäre Aufgabe des AMS sei, Arbeitslose und Arbeitssuchende an Betriebe zu vermitteln und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es ist kein Ziel, per se dafür Sorge zu tragen, dass nützliche regionale Strukturen entstehen oder erhalten bleiben (vgl. T3:765-769).

Dennoch ist die Jobvermittlung ein Effektivitätskriterium, das viele andere Effektivitätsdimensionen und -kriterien miteinschließt. Pflügl ging davon aus, dass eine erfolgreiche Vermittlung in den Arbeitsmarkt ein Mindestmaß an sozialen Fähigkeiten und psychosozialer Gesundheit erfordert und voraussetzt (vgl. T3:228-232). Nicht alle Arbeitssuchenden haben jedoch die gleichen Voraussetzungen, um die Vermittlungsfähigkeit erreichen zu können. Viele benötigen einen ganzheitlichen Beratungszugang, wo zuerst bei der Bewältigung von anderen Problemen unterstützt wird, um danach die Arbeitsmarktintegration anlaufen zu lassen (vgl. ebd.:233-238). Wird der Zwischenschritt der ganzheitlichen Beratung übersprungen und gleich auf Jobvermittlung als Effektivitätskriterium gesetzt, da andere Wirkungsbereiche ebenfalls mit einer Vermittlung zusammenhängen, nimmt man Arbeitssuchenden die Chance, eine Verbesserung ihrer individuellen Situation herbeizuführen. Erst wenn die Gründe, weshalb Menschen (noch) nicht vermittelt werden können, beseitigt werden, kann langfristige Integration in den Arbeitsmarkt gelingen.

5.3.2 Wille zu experimentieren

Nicht nur die Regionalität wurde als Orientierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Phase der experimentellen Arbeitsmarktpolitik forciert. Zentral war laut Pühringer, dass der Wille bestand, „Experimente überhaupt zuzulassen und damit halt auch automatisch auf viel mehr Faktoren zu schauen, als auf alleinige Effizienzkriterien“ (T1:162-164). Neue Konzepte der Arbeitsmarktintegration wurden erprobt, gemeinsam mit den von Arbeitslosigkeit Betroffenen selbst wurden Lösungen entwickelt. Da die damaligen Instrumentarien keine Antworten auf neue Herausforderungen, wie die steigende Arbeitslosigkeit, zuließen, wurde experimentiert und Wirkungsweisen auf Arbeitslose vielfältig bilanziert und miteinbezogen (vgl. T1:159-162; 168-173).

5.4 Top-down-Prozesse

Im Zuge der Untersuchung konnte festgestellt werden, dass Top-down-Prozesse eine erhebliche Rolle bei der Verteilung von Fördergeldern und der Deutungsgebung von Effektivität spielen. Von oben (top) werden Ziele und Kriterien festgelegt, der Druck wird an die jeweils eine Ebene weiter nach unten (down) weitergegeben. Die erhobenen Daten aus den Interviews zeigten die Prozesse auf, die zur Veranschaulichung grafisch dargestellt wurden.

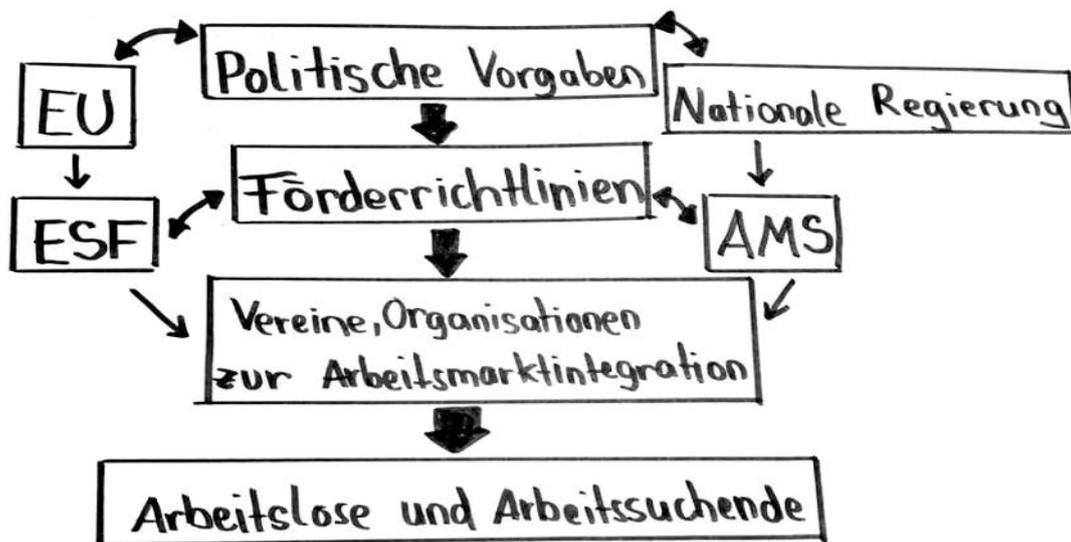


Abb. 2: Top-down-Prozess

In der Grafik wurden die strukturellen Vorgänge in Bezug auf die Förderung und Zielsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschrieben. Politische Vorgaben werden durch die EU und den nationalen Regierungen bestimmt und stehen in einer Wechselwirkung zueinander. So haben Vorgaben der EU Einfluss auf den Spielraum der Gesetzgebung der nationalen Regierung. Die politischen Vorgaben prägen die Förderrichtlinien von ESF

(Europäischer Sozialfonds) und AMS und geben den Spielraum für Zielsetzungen in der Arbeitsmarktintegration vor. Im Zuge des EU-Beitritts beeinflusste der ESF stark die Förderrichtlinien des AMS mit (siehe Kapitel 5.4.3.). Die Förderrichtlinien von ESF und AMS beeinflussen die Arbeit und den Handlungsspielraum von Vereinen und Organisationen der Arbeitsmarktintegration (vgl. T2:161-164). Vereine stellen letztendlich nur ein bestimmtes Angebot für Arbeitssuchende zur Verfügung.

Die Förderrichtlinien sind stark mit der Gewährung von Fördermitteln verbunden. Wenn der Druck bspw. von Seiten der Politik steigt, Vermittlungsquoten zu erfüllen, wird dieser Druck letztendlich nach unten in der Hierarchie weitergegeben, zu den Vereinen und den Arbeitssuchenden selbst (vgl. T3:196-197).

Pflügl von der ÖSB führte aus, dass der Auftrag, den Organisationen von öffentlicher Seite erhalten, einen Rahmen darstellt, innerhalb dessen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (vgl. T3:83-85). Vereine und Projekte, die in der Arbeitsmarktintegration tätig seien, müssten in diesem bestimmten Rahmen agieren und Maßnahmen für Beschäftigte setzen. Da das AMS Kennzahlen und Kriterien vorgibt, ist der Fokus der Wirkungsmessung bei der Arbeitsmarktintegration seitens der Vereine ebenfalls häufig an Vermittlungszahlen und singuläre Faktoren geknüpft (vgl. T1:31-40).

Alle Interviewpartner*innen sprachen an, dass die Kriterien, die relevant bei der Arbeitsmarktintegration seien, von der Deutungsgebung und Definition der Fördergeber*innen abhängen. Zusätzlich habe die Fokussierung seitens der Fördergeber*innen auf bestimmte Faktoren, wie konkret die Vermittlungszahlen, wiederum einen Effekt auf die Organisationen und Vereine selbst, da diese die Richtlinien umsetzen müssen, um als System bestehen bleiben zu können.

„Und viele orientieren sich auch halt dann daran, was das AMS sagt, denn oft knüpft das AMS quasi alle Förderbedingung an singuläre Kennzahlen“ (T1:40-42).

Vereine, die im Rahmen der Arbeitsmarktintegration tätig sind oder Mitarbeiter*innen dessen spüren den Druck von oben. Hollstein (1987) beschrieb, dass beispielsweise die Soziale Arbeit im Vorhinein an bestimmte Rahmenbedingungen gebunden ist, die eine ganzheitliche Hilfeleistung erschweren oder verhindern und direkten Einfluss auf den Handlungsspielraum und die Verhaltensweisen der Sozialarbeiter*innen haben (vgl. Hollstein 1987:29).

„Leistungsdruck, Hierarchie, Kontrolle, Rollenverteilung und Vorschriften zwingen auch die Hilfeleistung der Sozialarbeit in ihren spezifischen Rahmen und den Sozialarbeiter zu organisationskonformen Verhalten“ (ebd.).

5.4.1 Verknüpfung AMS und Förderlogik in Bezug auf arbeitsmarktintegrative Maßnahmen

Das Arbeitsmarktservice selbst ist an die Vorgaben von Politik und Förderrichtlinien gebunden, die die Handlungsleitlinien und Zielsetzung des AMS festlegen und wesentlich mitbestimmen. Im Jahr 2019 wurde das nationale Förderbudget von der aktuellen Regierung von 1,4 Milliarden Euro im Jahr 2018 auf etwa 1,25 Milliarden Euro herabgesetzt (vgl. AMS 2019). Es ist anzunehmen, dass dies Auswirkungen auf die Verteilung des Förderbudgets und somit wiederum auf die Vereine und Organisationen, die im arbeitsmarktpolitischen Bereich tätig

sind, haben wird. Pflügl merkte an, dass das AMS bei Budgetkürzungen mehr Druck auf Vereine oder Arbeitssuchende selbst ausübt.

„Und es [das AMS - Anmerkung der Autorin] wird erst konsequent, wenn ihnen die Kohle ausgeht. Also wenn Arbeitsmarktbudgets gestutzt werden, dann geben sie den Druck weiter.

Es is a bissl so ein Übergang“ (T3:196-197).

Dieses Zitat zeigt den Top-down-Prozess auf, der bei der Arbeitsmarktpolitik einen Trend markiert. Institutionen, die weiter unten in der Hierarchie stehen müssen mit dem Druck zurechtkommen und standhalten, um weiter bestehen zu können. Der Prozess zieht sich bis zu den Arbeitssuchenden, die den Druck seitens der Maßnahmen spüren und aufgrund der strikten Richtlinien an eine Vermittlung angewiesen sind, um nicht mit Leistungseinbußen bei Arbeitslosengeld etc. rechnen zu müssen.

5.4.2 Restrukturierungen des AMS und Auswirkungen auf die Deutungsweise von Effektivität

Pühringer, die Geschäftsführerin von Arbeit Plus sprach die AMS-Restrukturierungen in den Neunziger bis Zweitausender Jahren an. Im Zuge dessen wurde das AMS ausgelagert. In dieser Zeit wurde das System der Balanced Scorecard eingeführt, welche eine multifaktorielle Zielsetzung beschränkt und Effektivität an singuläre Kennzeichen wie die Vermittlung in den Arbeitsmarkt geknüpft hat (vgl. T1:189-194). Im Geschäftsbericht des Arbeitsmarktservice aus dem Jahr 2004 wurde beschrieben, dass die Balanced Scorecard im Zuge des Total Quality Managements (TQM) eingeführt wurde und zu einem strukturellen Wandel des AMS zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen mit effizienten Ressourceneinsatz und Verbesserungspotenzialen führen sollte (vgl. Arbeitsmarktservice Wien o.A.:17). Der Fokus lag im Zuge dessen darauf, mit möglichst geringen finanziellen Mitteln die „Kund*innenzufriedenheit“ effizient zu steigern.

Pflügl von der ÖSB Consulting beschrieb außerdem, dass das Arbeitsmarktservice – abseits von Einzelpersonen - die Strategien, die eine diverse Zahl von Wirkungskriterien miteinbeziehen könnten, aufgegeben hat.

„Ich glaub, dass das AMS das nicht mehr als Aufgabe sieht, irgendwelche gesellschaftlichen Entwicklungen zu unterstützen, als Institution. Einzelne Personen tun das sehr wohl noch, da ist auch noch ein bissl Platz im AMS, ja. Aber es gibt jetzt keine Strategien mehr dazu...“ (T3:762-765).

5.4.3 EU-Beitritt und Adaptierung der ESF-Förderschemata

Im Zuge des Beitritts Österreichs in die Europäische Union im Jahr 1995 sah sich das Arbeitsmarktservice mit neuen Förderstrukturen konfrontiert. Der ehemalige Arbeitsmarktbetreuer Ginner beschrieb, dass mit dem EU-Beitritt der Europäische Sozialfonds (ESF) andere Förderschemata brachte (vgl. T2:122-123). „Der ESF hatte von Beginn an bereits substantielle Auswirkungen auf die Gestaltung und Abwicklung der Förderlogik des AMS“ (Natter 2015:2). Das AMS übernahm die Förderstrukturen vom ESF bei Projekten, die es gemeinsam mit dem ESF oder auch dem damaligen Bundessozialamt (heute SMS) finanzierte. Einerseits um besser abrechnen und bilanzieren zu können, andererseits, um ein einheitliches System zu lukrieren. Diese Umstellung hatte für viele kleine Vereine weitreichende Folgen, da die Umstellung auf die ESF-Förderschemata mit hohem Aufwand

und sehr präzisen Abrechnungen verbunden waren. Außerdem wurde laut Ginner eine starke Kontrolle auf Vereine ausgeübt. Kleine Projekte konnten die Auflagen nicht erfüllen und verschwanden. Größere Projekte konnten dadurch, dass sie mehr personelle und sonstige Ressourcen zur Verfügung hatten, wiederum mehr Fördergelder beantragen (vgl. T2:141-150). Im Zuge dieser Veränderungen kam es auch zu einem Wandel in der Zielsetzung und der Deutung von Effektivität an sich (vgl. T2:161).

„Jo, die wollten ham, dass mindestens a Drittel der Teilnehmer danach, über einen bestimmten Zeitraum hinweg, mit Sicherheit in an Arbeitsplatz unterkumma san. Des woar vorher ned so strikt verbunden miteinander. Sondern da woar eher der Versuch im Vordergrund und ned des Resultat. Und später immer mehr Gewicht aufs Resultat und ned so sehr auf den Versuch“ (T2:162-164).

Im Zuge der Adaptierung des ESF-Förderschemas wurde Effektivität bei der Arbeitsmarktintegration mit der Veränderung des beruflichen Status oder sogenannten statusbezogenen Effektbereichen nach Bleck (2011), also der erfolgreichen Vermittlung in den Arbeitsmarkt, verknüpft (vgl. Bleck 2011:61-62). Andere Wirkungsbereiche traten in den Hintergrund. Dies hatte auch einen Effekt auf die Arbeit in Vereinen und Organisationen und deren Fokussierung bei der Arbeitsmarktintegration, da diese von der Förderung abhängig waren (vgl. T3:64-66).

Sepp Ginner beschrieb weiter, dass die Europäische Union als staatenübergreifende Institution, besonders jene fördert, die im internationalen Vergleich Probleme bei der Arbeitsmarktintegration haben. Er führt dies unter anderem auf die vergleichsweise gute Arbeitsmarktbilanz zurück.

„Und ein dritter Faktor – und das hängt mit Sicherheit a mit der Europäischen Union zusammen – is, dass Österreich, im Vergleich zu olle anderen EU-Staaten, a relativ gute Arbeitslosenbilanz hot und somit das Gewicht, in der Verhinderung von Arbeitslosigkeit sich somit auf andere Staaten verlagert hot. Und Österreich woar eh ans von de Parade und Vorzeigebeispiele, do si eh owei no super. Warum soi ma do so vü Göd eine buttern? Des hast die Dringlichkeit des Anspruchs hot sich verringert, jo“ (T2:244-250).

In einem Bericht des AMS zur Bilanzierung der verwendeten Fördermittel des ESF wurde Giners Aussage bestätigt. In der ersten Periode nach Österreichs Beitritt zur EU (1995-1999) wurde fast die Hälfte des arbeitsmarktpolitischen Förderbudgets des AMS vom ESF gestellt. Zwischen den Jahren 2000 und 2006 waren dies in etwa 15 Prozent, in der dritten Förderperiode von 2007 bis 2013 betrug der Anteil des vom EFS zur Verfügung gestellten Budgets am Gesamtbudget nur noch in etwa drei Prozent. Dies wurde – wie bereits von Ginner ausgeführt – auf eine relativ niedrige Arbeitslosigkeit zurückgeführt. Außerdem hatte der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Folge, dass Österreich noch stärker in die Funktion eines „EU-Nettozahlers“ rutschte, also mehr an die EU bezahlte, als Leistungen empfangen werden. Ein dritter Faktor für die Budgetverschiebungen von Seiten des ESF ließ sich auf die verstärkte Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückführen. Nach 2008 erhöhte das AMS das Budget in diesem Bereich um eine Milliarde Euro (vgl. Natter 2015:1).

5.5 Veränderung der Finanzierungsmodelle

Pflügl beschrieb, dass während der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in den Achtzigerjahren, die Gelder für Projekte hauptsächlich mittels Förderungen vom AMS oder den Ministerien zur Verfügung gestellt wurden. Juristisch gesehen bestehe bei einer Förderung laut Pflügl kein Leistungsversprechen. Vereine erhielten Förderungen, um als sinnvoll erachtete Projekte umzusetzen – Endresultate standen dabei nicht im Vordergrund (vgl. T3:186-191).

„Des ist jetzt nicht mehr so. Also erstens werden viele dieser Förderungen nicht mehr über Förderung, also nicht mehr über Förderung, sondern über Werkverträge vergeben. Wo es dann tatsächlich ein Leistungsversprechen gibt. Und auch die noch bestehenden Förderverträge werden immer stärker im Sinne des Leistungsversprechens interpretiert“ (T3:191-195).

Aufgrund der vorliegenden Daten, lässt sich der Schluss ziehen, dass der Fokus bei Förderungen in den letzten Jahren in Richtung Leistungsversprechen geht. Dies prägt die Vorstellung und den Stellenwert von Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Projekten. Projekte werden als sinnvoll erachtet, wenn diese konkret messbare Resultate erzielen, beispielsweise die Vermittlungsquoten. Ob Projekte davon unabhängig für Arbeitssuchende sinnstiftend und bildend oder gesellschaftlich wertvoll sind, rückt in den Hintergrund, wie bereits in Kapitel 5.4.1. dargelegt wurde.

Ginner sprach in diesem Zusammenhang eine andere Thematik hinsichtlich der Förderungen an.

„Früher hots a Projektförderung geben, des is a Zuwendug an einen Träger, jo. Und dann im Laufe der Zeit wurde des so verändert, dass praktisch nur mehr Individualförderungen geben hot“ (T2:207-209).

Arbeitssuchende, die beispielsweise eine Beratungsleistung der Schuldnerberatung in Anspruch nehmen wollen, brauchen mittlerweile eine Zuweisung vom Arbeitsmarktservice (vgl.ebd.:209-210). Dies stellt für viele Vereine eine Herausforderung dar, ebenso wie für die Arbeitssuchenden selbst, denen der niederschwellige Zugang zu Dienstleistungen erschwert wird bzw. verwehrt bleibt.

5.5.1 Veränderungen der Förderbedingungen und Auswirkungen auf die Effektivität am Beispiel der Schuldnerberatung

Ginner beschrieb, wie unterschiedliche Finanzierungsformen und gesetzliche Änderungen die Aufgabenbereiche des AMS umdefinierten. Er erklärte dies am praktischen Beispiel der Schuldnerberatung. Die Schuldnerberatung war im Zuge der experimentellen Arbeitsmarktpolitik in den Achtzigern aus zwei Gründen entstanden. Einerseits sollte durch die Schuldnerberatung ein neues Berufsbild entstehen, welches Arbeitsplätze schaffen würde. Andererseits wollte das AMS Arbeitssuchende bei der Schuldenbewältigung unterstützen, damit diese in der Lage wären, wieder schneller ein Arbeitsverhältnis einzugehen. Die Schuldenbewältigung wurde also laut Blecks (2011) Modell der Effektivitätsdimensionen in der Veränderung des finanziellen Status (statusbezogene Effektivitätsdimension) verortet (vgl. Bleck 2011:61-62). Die Veränderung dieses Status, also die Bewältigung der Schulden, wurde seitens des AMS als essentiell angesehen, um sich der Veränderung des beruflichen Status,

also der Vermittlung in den Arbeitsmarkt, widmen zu können. Die Veränderung der finanziellen Situation sollte Arbeitssuchenden einen Anreiz geben, sich aktiv auf Arbeitssuche zu begeben und ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen (vgl. T2:182-188).

Im Rahmen einer Novellierung des Sozialhilfegesetzes im Jahr 2000 wurde der Auftrag, Schuldnerberatung durchzuführen, ins Sozialhilfegesetz aufgenommen. Damit entstand eine rechtliche Grundlage für eine langfristige Schuldnerberatung im Rahmen des Landesbudgets. Im Laufe weniger Jahre verschob sich das Budgetvolumen schrittweise – von einer vollständigen Finanzierung des AMS, hin zu einer gänzlichen Übernahme durch das Land. Im Zuge gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Veränderungen wurde die Definition von Effektivität seitens des AMS stärker mit singulären Kennzahlen, wie beispielsweise Vermittlungsquoten, verbunden. Da die Förderung der Arbeitsmarktintegration durch die Schuldnerberatung schwer messbar ist, da Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsmarktintegration von multiplen Faktoren und nicht von einer einzigen Beratungsleistung abhängt, war der Nachweis der Effektivität der Schuldnerberatung bei der Arbeitsmarktintegration aus der Sicht des AMS nicht zu erbringen. Beziehungsweise war es schwierig, die Effektivität der Maßnahme Schuldnerberatung direkt mit einer Vermittlung in Verbindung zu setzen. Vom AMS wurde daher argumentiert, dass die Schuldnerberatung bereits eine budgetfremde Aufgabe darstelle, da dieser Nachweis nicht zu erbringen war (vgl. T2:172-182;188-196).

„Aber anhand von dem Projekt sieht man, wie sie sich verschiebt. Also sowohl von der budgetären Zuwendung und der Effektivitätserwartung des Fördergebers bis zur völligen Umstellung der Finanzierung, auf eine völlig neue Rechtsbasis. Und somit auch mit einer völlig anderen Erwartung. Das ist jetzt eine Beratungsleistung, die das Land anbietet, weil es im Gesetz vorgesehen ist“ (T2:196-200).

5.6 Vom selbstverwalteten Betrieb zum Self Employment

Pflügl beschrieb, wie in den Achtzigerjahren arbeitsmarktpolitische Mittel genutzt wurden, um gesellschaftliche Alternativmodelle zu unterstützen. Die Selbstverwaltung mit alternativen Führungs- und Eigentumskonzepten war eines dieser Modelle (vgl. T3:755-759).

„Aber es ging halt sehr stark darum, dass sich die Unternehmen sehr partizipativ quasi entwickeln, dass Entscheidungen miteinander getroffen werden, das war sicher der Spirit damals, der selbstverwalteten Betriebe“ (T1:205-208).

Im Zuge der Untersuchung der Forschungsergebnisse und unter Heranziehung von Blecks (2011) Effektivitätsdimensionen lässt sich feststellen, dass es beim Konzept der selbstverwalteten Betriebe nicht nur um die Beibehaltung des beruflichen Status ging. Andere Effektivitätsdimensionen wurden ebenso berücksichtigt und die Entwicklung derer konkret gefördert. Durch die gemeinschaftliche Verwaltung entstanden demokratische und partizipative Prozesse in den Unternehmen. Neue Kompetenzen mussten erlernt werden, um an den komplexen Entwicklungen teil zu haben. Dies hatte einen Einfluss auf die von Bleck gekennzeichneten entwicklungsbezogenen Effektbereiche. Den Beschäftigten wurde neues Wissen und Informationen vermittelt, bzw. angeeignet, diese selbst an. Soziale Fähigkeiten und Verhaltensweisen wurden innerhalb der demokratischen Strukturen und dem ständigen Austausch mit anderen Beschäftigten gestärkt (vgl. Bleck 2011:61-66). Die Ergebnisse aus dem Forschungsprozess zeigten, dass diese individuellen Entwicklungen innerhalb eines kollektiven Prozesses einen entscheidenden Einfluss auf Selbstwahrnehmung

und Persönlichkeitsbildung hatten und andere Bereiche der Lebenswelt der Beschäftigten ebenfalls beeinflusst wurden.

Im „Grundsatzpapier zur Arbeiterselbstverwaltung“ aus dem Jahr 1983 wurde die kollektive Verwaltung von Betrieben mit der Zielsetzung eines gesteigerten menschlichen Wohlbefindens durch die Herabsetzung und Verminderung von Fremdbestimmung verbunden. „Praktizierte Selbstverwaltung führt zu einer Bewusstseinsänderung bei den Beteiligten und verändert deren Verhaltensweisen auch außerhalb des Betriebs“ (Steger-Mauerhofer 2015:54). Um diese Zielsetzung nochmals mit den von Bleck (2011) ermittelten Effektivitätsdimensionen zu verbinden, wurde hier intensiv auf die Veränderung des entwicklungsbezogenen Status eingegangen. Effekte, die erzielt werden sollten, waren die Änderung des Bewusstseins und der Selbstwirksamkeit der Beschäftigten, aber auch auf eine Reflexion der Werte- und Verhaltensmuster wurde – auch außerhalb vom Betrieb – abgezielt (vgl. Bleck 2011:62-63).

Die Erkenntnisse, dass in der Beforschung von selbstverwalteten Betrieben auf eine Vielzahl von Wirkungsweisen abseits der Sicherung des beruflichen Status geachtet wurden, decken sich mit den Ergebnissen einer Evaluationsstudie des österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik aus dem Jahr 1987. In einer breit angelegten Studie wurden die Effekte der experimentellen Arbeitsmarktpolitik und im Besonderen auch die Effekte der selbstverwalteten Betriebe auf die Beschäftigten erforscht.

„Die Gespräche mit Arbeiterinnen und Arbeitern lassen ein durchwegs reges Interesse an den Vorgängen innerhalb und außerhalb des Betriebes und eine potenzielle Bereitschaft zur Aktivität erkennen“ (Reiter / Wagner 1987:207).

Die Möglichkeiten zur Teilhabe und Partizipation wurden von den Beschäftigten als positiv bewertet. Es wurde außerdem bilanziert, dass alternative Führungsmodelle und Entscheidungsfindungen in den selbstverwalteten Betrieben zur Folge hatten, dass sich die Arbeiter*innen gezielter mit den Abläufen und Prozessen im Unternehmen auseinandersetzten (vgl.ebd.:210-213).

Die demokratischen Strukturen in den Gremien hatten Auswirkungen auf die Führungsmodelle im Betrieb auch in der Hinsicht, dass einerseits die Angst seitens der Beschäftigten vor autoritären Entscheidungsträger*innen abgebaut werden konnten und andererseits die Mitarbeiter*innen bestärkt wurden, die Zusammenarbeit zu befördern und Entscheidungen in einem gemeinschaftlichen Austausch zu fällen. Ziel war es selbstbestimmte Produktion der Beschäftigten zu fördern (vgl.ebd.:208-210).

Wie bereits in Kapitel 5.2. erwähnt wurde, wurde es aufgrund von wirtschaftlichen Zwängen in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem zunehmend schwieriger, die alternativen Modelle der selbstverwalteten Betriebe zu erhalten. Pflügl beschrieb, dass ebenso die Lust auf gesellschaftspolitische Experimente im Zuge der späten Neunzigerjahre ein Stück weit verloren gegangen war (vgl. T3:143-144).

Die selbstverwalteten Betriebe verschwanden und damit rückte eine neue arbeitsmarktpolitische Herausforderung in den Fokus der ÖSB, die ehemals die zuständige Einrichtung für die Beratung von kollektiv verwalteten Unternehmen war. Im Zuge einer Novellierung des Arbeitsmarktgesetzes in den Neunzigerjahren konnte die ÖSB Consulting zukünftige Unternehmer*innen, die sich aus der Arbeitslosigkeit heraus selbstständig machten, beraten und unterstützen. Laut Pflügl ist Self Employment die „kleine Schwester“ der Selbstverwaltung (vgl. T3:759-761). Dennoch ist anzumerken, dass Führungs- oder

Eigentumskonzepte nicht angetastet werden, nur weil ehemals Arbeitssuchende Unternehmen führen.

„Klingt ein bissl weniger revolutionär, ja. Aber es ist daraus ein bissl hervorgewachsen und hat sich als viel durchschlagskräftiger und effektiver erwiesen“ (ebd.:761-762).

Warum konkret sich das Konzept des Self Employments als effektiver erwiesen hat, konnte nicht erhoben werden und spiegelt möglicherweise eine subjektive Meinung wieder. Die Untersuchungen zeigten, dass bei den Modellen der betrieblichen Selbstverwaltung eine Vielzahl an Effektivitätsdimensionen berücksichtigt wurden, vor Allem in Hinsicht auf die persönliche Entwicklung von Beschäftigten und deren Ausbau von Kompetenzen (vgl. Bleck 2011:61-66).

5.7 Gesellschaftliche Veränderungen in der Bewertung von Arbeit und Arbeitslosigkeit

In diesem Unterkapitel wurde genauer auf die Wirkungsweisen und die Bewertung von Arbeit und Arbeitslosigkeit eingegangen, um gesellschaftlichen Veränderungen diesbezüglich aufzuzeigen. Außerdem bestimmt der mediale und politische Diskurs über Arbeitslosigkeit und Arbeitslose mit, in welche Richtung die Arbeitsmarktpolitik geht bzw. welcher Stellenwert der Effektivität im Gegensatz zur Effizienz beigemessen wird und auf welche Kriterien bei der Arbeitsmarktintegration Wert gelegt wird.

5.7.1 Wirkungsweisen von Arbeit und Arbeitslosigkeit

Frau Pühringer erläuterte, dass eine der zentralen Wirkungsweisen in der Beschäftigung von beispielsweise Langzeitarbeitslosen bei sozialen Unternehmen sei, dass die Existenz gesichert werde. Die Beschäftigten erhalten ein Gehalt, das an den Kollektivverträgen orientiert sei, womit eine Reihe von anderen existenzsichernden Maßnahmen erfüllt werden können. Beispielsweise werden Sozialversicherungsbeiträge bezahlt, die wiederum in Pensionskassen usw. laufen würden (vgl. T1:45-50).

Weiters erklärte sie, dass Arbeit in unserer Gesellschaft auf sehr unterschiedliche Weisen stabilisierend auf Menschen wirkt und höchst integrativ ist. Wichtige Faktoren sind hierbei die Teilhabe, ein soziales Netzwerk abseits von Familie und Freundeskreis und die gesellschaftliche Anerkennung und Wertschätzung, die stark an ein aktives Beschäftigungsverhältnis gebunden ist. Ebenfalls eine Rolle spielt die persönliche Identifikation mit einem Beruf oder die Intention, etwas zum Erhalt der Gesellschaft beizutragen (vgl.ebd.:58-63).

Im Gegenzug dazu kann Arbeitslosigkeit multiple negative Folgen für Betroffene nach sich ziehen.

„Das heißt ohne Arbeit, in Arbeitslosigkeit, bedeutet halt sehr oft neben der Armutserfahrung, die sehr Viele haben, auch soziale Ausgrenzung und Exklusion. Das heißt man nimmt nicht mehr am Leben teil, man verliert soziale Netzwerke, man wird ausgegrenzt, man ist auch mit dem Thema Beschämung quasi ganz stark äh beschäftigt oder konfrontiert“ (T1:52-56).

Die von Pühringer angesprochenen Wirkungen von Arbeitslosigkeit auf Arbeitslose zeigte bereits die soziologische Studie „Die Arbeitslosen von Marienthal“ von Marie Jahoda und Paul Lazarsfeld aus dem Jahr 1933. Die drastischen Wirkungen von langandauernder Arbeitslosigkeit waren unter anderem Resignation und Passivität der Betroffenen (vgl. Jahoda /Lazarsfeld 1975).

5.7.2 Bewertung von Arbeit, Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktintegration

Pühringer beschrieb, wie sich das gesellschaftliche Phänomen Arbeitslosigkeit und deren Deutung auf eine individuelle Ebene verlagert hat und in den Defiziten von Individuen verortet wird.

„Also dieses Bild hat einfach prächtig funktioniert, dass es da in den letzten Jahrzehnten eine totale Verschiebung gegeben hat, strukturelle Probleme zu individuellen Problemen zu machen“ (T1:369-371).

Die Wirtschaftskrise 2008 markierte laut Pühringer eine kurzfristige Trendwende in der Auffassung von Arbeitslosigkeit und den Maßnahmen des AMS auf die Krise. Große Wirtschaftskatastrophen markieren Punkte, in denen das neoliberale Paradigma der Schuldumkehr zurückgedrängt wird. Pühringer beschrieb, dass es in diesen Zeiten mehr Solidarität gäbe und Arbeitslosigkeit als strukturelles Problem angesehen wird (vgl. T1:376-383).

Ginner beschrieb ebenso, dass sich seitdem der Umgang mit Arbeitslosen verschärft habe. Probleme, die in der Struktur der Arbeitsmarktpolitik oder des Arbeitsmarktes verortet sind, werden ignoriert, während eine Individualisierung der Schuld passiert. Laut Ginner kommt es zu einer Schuldumkehr und Sündenbockpolitik. Innerhalb dieser gesellschaftlichen Entwicklung spielen Vorurteile gegenüber Arbeitslosen eine große Rolle (vgl. T2:240-244; 257). Arbeitslosen werden Eigenschaften wie Faulheit, Dummheit oder eine niedrige Bildung zugeschrieben (vgl. T1:287-288; 365-369).

Dennoch differenzierte Ginner, dass nicht nur strukturelle Faktoren bei der Arbeitslosigkeit eine Rolle spielen. „Es is scho immer eine Mischung und man kann des graduell a bissl abstufen“ (T2:364-366). Er plädierte darauf, Arbeitslosigkeit als individuelle und strukturelle Entwicklungsarbeit zu sehen, die Zeit, Geduld und Motivation benötige. So könne einerseits der Druck von arbeitslosen Menschen genommen und dennoch Spielraum für Entwicklung gegeben werden (vgl. T2:374-382).

Pflügl kritisierte ebenfalls einen stark individualisierten Ansatz bei der Arbeitsmarktintegration, der strukturelle Gegebenheiten nicht berücksichtigt und die Schuld an Arbeitslosigkeit in personellen Defiziten verortet sieht.

„Es wird, es wird an der Person versucht etwas zu verbessern, nicht an den Verhältnissen oder an den Chancen. Die Person wird aufgepimpt“ (T3:314-316).

Weiter führte er aus, dass aber dennoch individuelle Probleme, wie beispielsweise Beziehungsprobleme, Sucht oder Wohnungslosigkeit usw. ein Grund sein können, warum Arbeitssuchende keinen Platz am Arbeitsmarkt finden. Menschen könnten nicht so einfach „repariert“ werden (vgl. T3:338-341). Auch Pühringer beschrieb den Gedanken, dass alle Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten als „Trugschluss“ (vgl. T1:129-132).

Institutionen der Arbeitsmarktintegration hätte es aber dennoch nicht zu interessieren, ob Menschen die Ressourcen fehlen, um Fuß zu fassen oder ob diese kein Interesse an einer Vermittlung haben. Dies sollte nur im Setting einer ganzheitlichen Beratung für Arbeitssuchende im Sinne einer Problembewältigung primär sein, jedoch nicht bei der Vermittlung von Angeboten selbst (vgl. T3:232-238; 340-342).

Pühringer beschrieb weiter, dass es ein Problem in der Bewertung sei, dass oft beim Begriff der Arbeit dezidiert nur Erwerbsarbeit gemeint wird. Reproduktive Arbeit, wie Pflege- und Sorgearbeit, wird meist nicht miteinbezogen.

„Dass halt Arbeit immer gleich gesetzt wird mit Erwerbsarbeit. Da erzähl ich Ihnen sicher nix neues, aber Arbeit ist auch Sorgearbeit, die meistens von Frauen geleistet wird. Das ist der Grund, warum Frauen überhaupt nicht so stark am Erwerbsleben partizipieren, weil sie die Sorgearbeit leisten. Das heißt wir müssen über Arbeit in ihrer Gesamtheit und auch über die Verteilung von Arbeit zwischen Männern und Frauen und in der Gesellschaft sprechen“ (T1:429-434).

Um diese Aspekte miteinbeziehen zu können, braucht die Gesellschaft ein neues Bild und Verständnis von Arbeit an sich und wie Arbeit zum Wohle aller organisiert werden kann.

„Also die Frage ist einfach – was ist mein Bild von guter Arbeit? Und ist mein Bild von guter Arbeit, dass Menschen davon gut leben können? Dass sie qualitativ auch ähm qualitative Bedingungen vorfinden? Dass sie ähm ja, einfach faire Bedingungen haben oder geht's darum, dass Menschen sehr schnell einen Job annehmen äh auch wenn sie dann prekär beschäftigt sind? Und das sind grundsätzlich völlig unterschiedliche Zugänge“ (T1:290-294).

In Zusammenhang damit wirft Pühringer die Frage auf, welches Menschenbild die Gesellschaft von Arbeitssuchenden hat und welches Menschenbild Arbeitssuchende ermutigt und bestärkt, wieder verstärkt am Erwerbsleben teilzuhaben.

„Also glaub ich, dass Menschen durch mehr Druck Arbeit aufnehmen ähm oder glaub ich umgekehrt, dass Menschen eher durch einen Sog und eine wertschätzende Haltung motiviert werden?“ (T1:281-283).

Durch positive Anreize in Form von passenden Angeboten sollen Arbeitssuchende motiviert und unterstützt werden. Pühringer nannte in diesem Zusammenhang Beratungseinrichtungen, in denen Arbeitssuchende auf freiwilliger Basis verschiedene Beratungsangebote und Dienstleistungen wahrnehmen können. Diese quasi offenen Räume basieren auf dem Interesse der Arbeitslosen auf einer freiwilligen Basis. Es wird kein Druck von Seiten der Einrichtung ausgeübt. Bei einer Nicht-Inanspruchnahme der Angebote, werden Arbeitssuchende nicht sanktioniert. In diesen Einrichtungen können Betroffene von Arbeitslosigkeit sich austauschen, Workshops besuchen oder Beratungen in Anspruch nehmen. Laut Pühringer erzielen gerade diese niederschweligen Angebote gute Wirkungen und Ergebnisse bei Arbeitssuchenden. Dadurch, dass keine Strafandrohungen im Raum stehen, beginnen Besucher*innen dieser Einrichtungen ihre Fähigkeiten selbstständig zu erkennen und zu fördern und das Selbstbild und Selbstbewusstsein zu stärken (vgl. T1:313-329). Es kann festgehalten werden, dass niederschwellige Beratungsangebote entwicklungsbezogene Effektbereiche nach Bleck (2011) stärken und sich auf Selbstwahrnehmung und die Erlernung von Fähigkeiten von Arbeitssuchenden auswirken (vgl. Bleck 2011:62-63).

Als weiteres positives Anreizsystem nannte Pühringer die Aktion 20 000, wo versucht wurde, Menschen, die über fünfzig Jahre alt und langzeitarbeitslos waren, eine Beschäftigung

anzubieten. Die Regionalstellen des AMS berieten gemeinsam mit den Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen, welche Jobs es in der Region bräuchte und welche Jobs gesellschaftlich sinnvoll seien. Im Zuge dessen wurde Nachmittagsbetreuung an Schulen, Fahrtendienste für ältere Menschen und andere Projekte realisiert. Laut Pühringer hatte die Aktion 20 000 positive Wirkungen auf Arbeitslose. Wie bereits weiter oben beschrieben wurde, stärken sinnstiftende und gesellschaftlich wertvolle Tätigkeiten die Persönlichkeit. Ebenfalls die Region selbst profitierte von Projekten der Aktion 20 000. Einerseits direkt, über die geleisteten Dienstleistungen, andererseits indirekt, indem durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in Gemeinden, Landflucht abgedämpft und die Region gestärkt werden konnte (vgl. T1:331-344, T2:286-289). Diese Faktoren hatten unmittelbare Auswirkungen auf die Lebensqualität Aller in einer Gemeinde und die Zufriedenheit der Bewohner*innen stieg durch die regionalen Angebote und Dienstleistungen (vgl. T2:289-303).

Pflügl beschrieb, welche positiven Auswirkungen Arbeitstrainings in einem Unternehmen beispielsweise auf Jugendliche haben können. Das Gefühl der Teilhabe am Erwerbsleben und positive Erfolgserlebnisse im Betrieb stärken das Selbstbewusstsein der Jugendlichen. Es wird nicht nur in der Vorbereitung für eine Arbeitsstelle verharrt, sondern Risiken werden eingegangen. Dies kann laut Pflügl eine persönliche Dynamik auslösen und entwicklungsbezogene Effektivitätsdimensionen stärken (vgl. T3:261-277, Bleck 2011:62-63).

„Ich glaub, dass Integrationsprozesse, individuelle Integrationspfade immer irgendwie von einem potenziellen Arbeitsplatz, im besten Fall einen vorvereinbarten Arbeitsplatz bei einem Wirtschaftsunternehmen ausgehen“ (T3:306-308).

5.8 Ausblick in die Zukunft der Arbeitsmarktintegration

In den Untersuchungen zeigte sich, dass die Befragten mit massiven gesellschaftlichen Veränderungen rechnen, die Einfluss auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und deren Ausrichtung haben werden. Zudem wird damit gerechnet, dass sich Arbeit an sich im Zuge der Digitalisierung verändern wird. Anhand eines Ausblickes in die Zukunft der Arbeit warf Pflügl die Frage nach einer Reorganisierung von Arbeit auf.

„Aber ich glaub die Arbeit wird sich massiv wandeln. Und wenn ein Teil der niedrigqualifizierten Arbeit von Maschinen abgenommen wird, ist das eigentlich großartig. Es bedeutet aber halt, dass es weniger Jobs für niedrig qualifizierte Menschen gibt. Das heißt wir müssen uns einerseits ganz neu überlegen, welche Arbeit wollen wir, das getan wird? Zum Beispiel in Gemeinden, in Regionen. Und wer soll die dann auch machen, diese Jobs?“ (T1:299-308).

Die ÖSB Consulting versucht sich mit einer internen Arbeitsgruppe auf die neuen Herausforderungen vorzubereiten. Pflügl beschrieb, dass die Ressource in der gemeinnützigen Vermittlungsarbeit von Arbeitssuchenden mit Unternehmer*innen auf die Beziehungskompetenzen der Vermittler*innen beruht. Er rechnet damit, dass mit einer weiteren Digitalisierung des Arbeitsmarktes diese Art der Vermittlung nicht mehr zeitgemäß sein könnte. Pflügl ging davon aus, dass innovative Software für human resources, Vermittlungs- und Bewerbungsplattformen via Social Media in Zukunft einen Trend markieren werden. Auch HR-Robotics könnten in der Zukunft für die Arbeitsmarktintegration genutzt werden, um unpassende Bewerber*innen zu Beginn des Bewerbungsprozesses zu selektieren (vgl. T3:608-619).

5.9 Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung der Forschungsfragen

Im Zuge des Forschungsprozesses wurde ersichtlich, dass die Unterscheidung der Begriffe Effektivität und Effizienz zentral ist (vgl. T1:42-45). Während der experimentellen Arbeitsmarktpolitik blieb Spielraum für regionale Projekte oder der Erprobung alternativer Modelle. Es wurde auf eine Reihe von Wirkungskriterien bei der Arbeitsmarktintegration abgezielt (vgl. T3:164-167; T3:755-759). Die Daten zeigten, dass mittlerweile kurzfristige Effizienzüberlegungen im Vordergrund stehen (vgl. T1:124-143). Der Stellenwert von Effektivität hat sich in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung insofern verändert, dass die Veränderung des beruflichen Status stark im Vordergrund steht.

Dies hängt mit einer Vielzahl von Faktoren zusammen – mit den Restrukturierungen des AMS in den Neunzigern, der Adaptierung der ESF-Förderschemata oder der Veränderung der Finanzierungsmodelle (vgl. T1:189-194; T2:141-150; T2:207-209).

Weiters prägt das vorherrschende Bild von Arbeitslosigkeit und die Individualisierung der „Schuldfrage“ die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung. Arbeitslosigkeit wurde in der experimentellen Phase als strukturelles Phänomen anerkannt, aktuell wird Arbeitslosigkeit individualisiert (vgl. T1:369-371).

5.9.1 Ganzheitlichkeit des Themenkomplexes

Eine Erkenntnis aus dem vorangegangenen Forschungsprozess war, dass die Veränderung des Stellenwerts der Effektivität in der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung von vielen verschiedenen Faktoren abhängt. Die Faktoren sind politischer Natur (bspw. unterschiedliche Zielsetzungen von Regierungen bei der Arbeitsmarktintegration) oder ökonomischer Natur (Akzeptanz von Arbeitslosigkeit, um Löhne nach unten zu regulieren). Hierarchische Prozesse zur Gewährung von Fördergeldern spielen ebenso eine Rolle, wie die gesellschaftliche Bewertung von Arbeitslosigkeit und Arbeit. Zentral dabei ist, dass diese Faktoren nicht isoliert voneinander stehen und die Arbeitsmarktpolitik beeinflussen. Die Faktoren beeinflussen sich auch gegenseitig. Eine kleine politische oder wirtschaftliche Veränderung oder Verschiebung kann letztendlich weitreichende Folgen für das Verständnis von Effektivität haben. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit bilden dabei nur Teilaspekte ab.

6 Resümee und Ausblick

In diesem abschließenden Kapitel wurde die Reflexion des Forschungsprozesses dargestellt und ein kurzer Ausblick beschrieben.

6.1 Reflexion des Forschungsprozesses

Im Zuge des Forschungsprozesses war eine flexible Herangehensweise an die Thematik essentiell, da der Zugang zu passenden Interviewpartner*innen sich als schwierig

herausstellte. Expert*innen, die bereits in der Zeit der experimentellen Arbeitsmarktpolitik gewirkt hatten, waren durch die Unterstützung eines gewonnenen Kontaktes im Zuge des ersten Interviews zu finden. Generell verstrich eine lange Zeit, in der versucht wurde, die Thematik zu analysieren und untersuchen, um einen Fokus innerhalb dieses Themengebiets setzen zu können.

In den Interviews offenbarte sich der Themenkomplex als Ganzes in einer differenzierten Art und Weise. Besonders bei der Auswertung und Darstellung der Ergebnisse wurde die Breite und Tiefe der Thematik ersichtlich. Durch die Diversität der ausgewählten Interviewpartner*innen konnten unterschiedliche Blickwinkel in die vorliegende Arbeit einfließen. Der Prozess des Forschens erwies sich als abwechslungsreich.

Die Vorannahme, dass sich der Stellenwert von Effektivität in den letzten vier Jahrzehnten verändert hat, konnte bestätigt und der Vorgang dessen rekonstruiert werden. Ebenso die Annahme, dass es einen Wandel im gesellschaftlichen Bild von Arbeit und Arbeitslosigkeit gab, stellte sich als verifizierbar heraus.

6.1.1 Atmosphärische Abhandlung und Reflexion

Innerhalb des Forschungsprozesses wurde klar, welche Auswirkungen die strikten Vorgaben seitens des AMS und ESF auf die Tätigen im Bereich der Arbeitsmarktintegration selbst haben. Nach den Interviews wurden teilweise informelle Gespräche zum Themenbereich geführt, mit dem Hinweis, dass bestimmte Informationen nicht für die Öffentlichkeit bestimmt wären.

6.2 Ausblick

Die Beschäftigung mit der historischen Veränderung des Stellenwerts von Effektivität ist für die Soziale Arbeit von Relevanz. Einerseits ist die Soziale Arbeit in Prozessen der Arbeitsmarktintegration zentral eingebunden, andererseits verstärken sich die Ökonomisierungstendenzen innerhalb der Sozialen Dienste. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu verstehen, wie Effektivitätskriterien entstehen und von welchen Faktoren der Stellenwert dieser mitbestimmt wird. Ein kritischer Blickwinkel auf die Diskussion ist essentiell, um Förderrichtlinien, die auf Wirksamkeit plädieren, zu hinterfragen. Im Zuge der Forschung wurde ersichtlich, dass es dabei häufig nicht um eine vielfältige Wirkungsmessung und Effektivität, sondern um Effizienzsteigerung, geht.

Die erhobenen Daten zeigten, dass dies erst den Beginn einer Debatte darstellen könnte, in der Nachweise von Wirkungen für die Finanzierung der Strukturen von Vereinen in der Arbeitsmarktintegration immer präsenter werden. Die Auswirkungen der Digitalisierung werden für den Arbeitsmarkt weitreichende Folgen haben. Wie sich diese auf die Effektivitätserwartungen und Ergebnismessung bei der Arbeitsmarktintegration auswirken wird, ist noch nicht absehbar.

Literatur

AMS (2019): Kooperatives Programm von Land und AMS. Steiermark 2019: 37 Millionen Euro für steirischen Arbeitsmarkt. <https://www.ams.at/regionen/steiermark/news/2018/12/kooperative-land-ams-steiermark-2019-37-millionen-fuer-den-arbeitsmarkt> [27.04.2019].

AMS Österreich (2015): Gleichstellungswirkung von AMS-Maßnahmen. AMS-Monitoring Österreich 2012/2014. Wien: AMS.

Arbeitsmarktservice Wien (o.A.): Geschäftsbericht 2004. o.A., AMS.

Arbeit Plus (2019): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik und die Aktion 8000. <https://arbeitplus.at/lexikon/experimentelle-arbeitsmarktpolitik-und-die-aktion-8000/> [27.04.2019].

Arbeit Plus (2016): Asyl und Arbeitsmarktintegration. Wien: Arbeit Plus.

Atzmüller, Roland (2009): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. In: Kurswechsel 4, S.24-34.

Bleck, Christian (2011): Effektivität und Soziale Arbeit. Analyse-möglichkeit und –grenzen in der beruflichen Integrationsförderung. Berlin: Frank und Timme Verlag.

Brown, Kevin (2008): „Fit for Purpose?“. Welche Theorien sind für das Hauptziel Sozialer Arbeit geeignet? In: SIT. Sozialarbeit in Tirol. 77, 4-7.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (1988): Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Evaluation der Aktion 8000. Nr. 23. Wien: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Flick, Uwe (2009): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 2. Auflage, Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Jahoda, Marie / Lazarsfeld, Paul F. / Zeisel, Hans (1975): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch. Allensbach und Bonn: edition suhrkamp.

Marx, Karl (2011): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. 7. Auflage, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

Natter, Ehrenfried (2015): ESF 1995-2014. Die Umsetzung durch das AMS im Licht einer ersten Einschätzung. In AMS info 326. Wien: Arbeitsmarktservice Österreich.

Pichler, Heinz (2015): „Arbeitsmarktbetreuung“. Ein Instrument experimenteller Arbeitsmarktpolitik in Kärnten 1983. In: Kerschbaumer, Florian / Pichler, Heinz (Hrsg.): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik. Bilanz und Perspektiven. Wien: ÖGB, S. 17-20.

Reiter, Walter / Wagner, Michael (1987): Arbeitsmarktpolitik. Experimentelle Arbeitsmarktpolitik. Eine explorative Evaluationsstudie. Linz: Österreichisches Institut für Arbeitsmarktpolitik.

Schmidt, Karl (1986): Grundzüge der Arbeitsmarktpolitik in Österreich seit 1945. Salzburg: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg.

Seidel, Hans (1996): Social Partnership and Austro-Keynesianism. In: Bischof, Pelinka (Hrsg.): Austro-Corporatism. Past-Present-Future. Contemporary Austrian Studies. Volume 4, New Brunswick: Transaction Publishers.

Sozialministerium – Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Konsumentenschutz (2018): Arbeitsmarktpolitik in Österreich. https://www.sozialministerium.at/site/Arbeit_Behinderung/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktpolitik/#intertitle-5 [01.12.2018].

Steger-Mauerhofer, Hildegard (2015): Netzwerk der Köpfe. Verein zur betrieblichen Selbstverwaltung in Österreich. In: Kerschbaumer, Florian / Pichler, Heinz (Hrsg.): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik. Bilanz und Perspektiven. Wien: ÖGB, S. 17-20.

Strauss, Anselm / Corbin, Juliet (1996): Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Beltz. Psychologie Verlags Union.

Zewell, Franz (2015): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik. In: Kerschbaumer, Florian / Pichler, Heinz (Hrsg.): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik. Bilanz und Perspektiven. Wien: ÖGB, S. 17-20.

Daten

GP1, Gesprächsprotokoll 1, geführt und verfasst von Theresa Reimer mit einem ehemaligen Regionalbetreuer³ aus der Zeit der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, Gespräch am 05.04.2019.

ITV1, Interview 1, geführt von Theresa Reimer mit der Geschäftsführerin von Arbeit Plus, Judith Pühringer, 06.03.2019, 42 Minuten, Audiodatei.

ITV2, Interview 2, geführt von Theresa Reimer mit dem Geschäftsführer vom Verein Arbeit und Wohnen, Sepp Ginner, 23.03.2019, 65 Minuten, Audiodatei.

ITV3, Interview 3, geführt von Theresa Reimer mit dem Leiter der ÖSB Consulting Österreich Mitte, Manfred Pflügl, 29.03.2019, 79 Minuten, Audiodatei.

FTB1, Forschungstagebuch, laufend verfasst in der Zeit von Dezember 2018 bis April 2019, geführt von Theresa Reimer.

T1, Transkript 1 des Interviews 1, erstellt von Theresa Reimer, April 2018, Zeilen durchgängig nummeriert.

T2, Transkript 2 des Interviews 2, erstellt von Theresa Reimer, April 2018, Zeilen durchgängig nummeriert.

T3, Transkript 3 des Interviews 3, erstellt von Theresa Reimer, Mai 2018, Zeilen durchgängig nummeriert.

³ Die befragte Person wollte anonym bleiben.

Abkürzungsverzeichnis

AMFG - Arbeitsmarktförderungsgesetz

AMS – Arbeitsmarktservice

Bzw. – beziehungsweise

Etc. – et cetera

EU – Europäische Union

FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs

Hervorh. i. O. – Hervorhebungen im Original

ÖBB – Österreichische Bundesbahnen

ÖGB – Österreichischer Gewerkschaftsbund

ÖVP – Österreichische Volkspartei

SMS – Sozialministeriumservice

SPÖ – Sozialdemokratische Partei Österreichs

Usw. – und so weiter

VOEST – Vereinigte Österreichische Eisen- und Stahlwerk

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Input / Prozess / Output / Outcome-Modell. In: Bleck, Christian (2011): Effektivität und Soziale Arbeit. Analysemöglichkeit und –grenzen in der beruflichen Integrationsförderung. Berlin: Frank und Timme Verlag, S.27.

Abb. 2: Top-down-Prozess. Eigene Darstellung.

Eidesstattliche Erklärung

Ich, **Theresa Reimer**, geboren am **10.09.1995** in **Mistelbach**, erkläre,

1. dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig verfasst, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfen bedient habe,
2. dass ich meine Bachelorarbeit bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe,

Wien, am 29.04.2019

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Theresa Reimer', followed by a horizontal line.

Unterschrift